



Universidad Carlos III de Madrid
Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”

TESIS DOCTORAL

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Autora:

Marisa Viegas e Silva

Director:

Prof. Dr. Félix Vacas Fernández

Getafe, octubre de 2011

TESIS DOCTORAL

EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Autor: Marisa Viegas e Silva

Director: Prof. Dr. Félix Vacas Fernández

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Secretario: (Nombre y apellidos)

Calificación:

Getafe, de de 2011.

INDICE

LISTADO ABREVIATURAS	11
INTRODUCCIÓN	15
PARTE I: LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA EVOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA	25
CAPÍTULO 1: LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN	31
1. El control internacional como mecanismo de protección y garantía de los derechos humanos	35
1.1. Aproximación a la noción de control internacional	35
1.2. El control internacional del respeto a la situación de los derechos humanos	46
1.2.1. Origen y desarrollo histórico de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos	46
1.2.2. Características del control internacional en el ámbito de los derechos humanos	51
1.2.3. El nacimiento de los sistemas universales y regionales de protección de los derechos humanos	56
2. El sistema universal de protección de los derechos humanos: la labor de la Comisión de Derechos Humanos	62
2.1. La evolución histórica de la Comisión de Derechos Humanos	62
2.2. La labor de redacción de instrumentos internacionales y de promoción de derechos humanos	67
2.3. La labor de protección de los mecanismos convencionales y extra convencionales	72
2.3.1. Los mecanismos convencionales de protección	72
2.3.2. Los mecanismos extra convencionales de protección	79
CAPÍTULO 2: LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	93

1. Aproximación histórica a las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas.....	97
1.1. Las transformaciones del medio internacional: desde 1945 hasta hoy.....	98
1.2. Los intentos de reforma de las Naciones Unidas anteriores a 2005.....	108
1.3. El contexto en el que se inserta la creación del Consejo de Derechos Humanos: la reforma de 2005.....	120
2. La reforma de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos.....	134
2.1. El proceso de reforma en los órganos de tratados relativos a los derechos humanos.....	134
2.2. El proceso de reforma en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	146
2.3. El proceso de creación del Consejo de Derechos Humanos	151
PARTE II:EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU: ANÁLISIS DEL ÓRGANO Y DE SUS FUNCIONES.....	165
CAPÍTULO 3: EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS COMO ÓRGANO DE LAS NACIONES UNIDAS: NATURALEZA JURÍDICA, COMPOSICIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO ..	169
1. Naturaleza jurídica del Consejo de Derechos Humanos: órgano político, subsidiario de la Asamblea General y de actuación permanente	173
1.1. La subsidiariedad a la Asamblea General.....	174
1.2. La permanencia del Consejo de Derechos Humanos.....	180
2. La composición del Consejo de Derechos Humanos.....	185
2.1. Cambios en los aspectos cuantitativos: el número de miembros del Consejo de Derechos Humanos y la nueva distribución geográfica	187
2.2. Cambios en los aspectos cualitativos: el debate sobre la calidad de los miembros del Consejo de Derechos Humanos	195
3. La estructura del Consejo de Derechos Humanos	212
3.1. El órgano de asesoría técnica por excelencia: la transición de la Subcomisión de Derechos Humanos hacia el Comité Asesor del Consejo	213
3.2 Mandatos, mecanismos y grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos	227
3.2.1. El Foro Social	229
3.2.2. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías	231

3.2.3. El mecanismo de expertos sobre los derechos de los Pueblos Indígenas ..	233
3.2.4. El Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el Derecho al Desarrollo	234
3.2.5. Los mecanismos relacionados al seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban	235
4. El funcionamiento de la reglamentación del Consejo de Derechos Humanos	239
4.1. La agenda del Consejo de Derechos Humanos	241
4.2. El reglamento, los métodos de trabajo y la participación de observadores.....	247
CAPÍTULO 4: LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS	255
1. El mandato del Consejo de Derechos Humanos	258
2. Las funciones contenidas en el mandato del Consejo de Derechos Humanos.....	268
2.1. La labor de redacción del Consejo Derechos Humanos	268
2.2. La labor de promoción del Consejo de Derechos Humanos	276
2.3. La labor de protección heredada de la Comisión.....	286
2.3.1. El sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos	287
2.3.2. El procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos	300
2.4. El Examen Periódico Universal: nuevo instrumento para la promoción y protección de los derechos humanos	309
2.4.1. Naturaleza y caracteres.....	310
2.4.2. Funcionamiento	316
PORTE III: LOS PRIMEROS PASOS EN LA LABOR DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS	325
CAPÍTULO 5: EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS COMO EL NUEVO ÓRGANO DE LA ONU PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	329
1. Naturaleza jurídica	332
2. Los miembros	342
2.1. El Proceso de selección de los miembros del Consejo y su composición: ¿se ha logrado mejorar <i>la calidad</i> de los miembros del órgano?	343
2.1.1. Las elecciones.....	344

2.1.2. La composición del Consejo de Derechos Humanos entre los años 2006 y 2011.....	353
2.1.3. La toma de decisiones en el Consejo de Derechos Humanos y el papel de los grupos regionales	364
2.2. La politización: ¿una justificación válida para la reforma?	367
2.2.1. Sobre la politización y la supuesta falta de credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos: La política siempre estuvo presente en las actividades de la Comisión.....	367
2.2.2. La naturaleza política del órgano como resultado de su composición intergubernamental	370
2.2.3. La falta de consenso sobre las razones para la politización	375
3. Los primeros pasos del Comité Asesor y de los demás mandatos, mecanismos y grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos.....	381
3.1. Los primeros pasos del Comité Asesor.....	382
3.1.1. Las actividades realizadas por el Comité Asesor en sus primeros años de existencia.....	384
3.1.2. El alcance del mandato del Comité Asesor y la pérdida del poder de iniciativa	386
3.1.3. El Comité Asesor en la Revisión del 2011.....	391
3.2. Las actividades realizadas por los demás mandatos, mecanismos y grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos.....	400
3.2.1. El Foro Social	400
3.2.2. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías	401
3.2.3. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ..	402
3.2.4. El Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el Derecho al Desarrollo	403
3.2.5. Los mecanismos relacionados al seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban	404
3.2.6. Otros grupos de trabajo creados por el Consejo de Derechos Humanos...	408
4. El funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos en sus primeras sesiones ...	409
4.1. La agenda del Consejo de Derechos Humanos	410

4.2. El reglamento, los métodos de trabajo y la participación de observadores.....	414
CAPÍTULO 6: LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE REDACCIÓN, PROMOCIÓN Y EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL DURANTE SU PRIMER LUSTRO	423
1. La labor de redacción del Consejo de Derechos Humanos	426
1. La labor de redacción del Consejo de Derechos Humanos	426
2. La labor de promoción del Consejo de Derechos Humanos	437
3. El Examen Periódico Universal	443
3.1. El funcionamiento del Examen Periódico Universal.....	444
3.1.1. La puesta en marcha del mecanismo	445
3.1.2. Las sesiones del grupo de trabajo del EPU en la práctica	447
3.1.3. Las recomendaciones	449
3.1.4. Tendencias en el diálogo interactivo.....	461
3.1.5. El debate y la adopción del informe final en el pleno del Consejo	465
3.2. El EPU y su labor complementaria a los demás mecanismos de derechos humanos de la ONU	466
3.3. Logros y desafíos del Examen Periódico Universal	470
3.3.1. El balance de los primeros años de actividad del Examen Periódico Universal	471
3.3.2. Los desafíos al EPU en sus primeros años de actividad	475
3.3.3. El EPU en la revisión del Consejo de Derechos Humanos	482
CAPÍTULO 7: LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN.....	485
1. Los procedimientos especiales en los primeros años de funcionamiento del Consejo	488
1.1. El nuevo proceso de nombramiento de los titulares de mandato.....	491
1.2. El Código de Conducta de los procedimientos especiales	500
1.3 El Proceso de revisión y perfeccionamiento de los mandatos y el trabajo sustantivo del Consejo de Derechos Humanos en el área temática y por país durante sus primeros cinco años.	512

1.4. La actividad del Consejo sobre el Ítem 7 de la agenda: El Territorio Palestino Ocupado y otros territorios árabes ocupados	551
1.5. Los procedimientos especiales en la Revisión del funcionamiento del Consejo	569
2. El procedimiento de denuncias en los primeros años del Consejo de Derechos Humanos	573
CONCLUSIÓN	581
DOCUMENTACIÓN	599
BIBLIOGRAFÍA	610
ANEXOS	627
MENCIÓN EUROPEA	643

LISTADO ABREVIATURAS

A.D.H. *Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève*

A.D.H.D.I.W.C.L. *Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional de Washington College of Law*

A.H.R.L.J. *African Human Rights Law Journal*

A.J.I.L. *American Journal of International Law*

A.F.D.I. *Annuaire Française de Droit International*

A.N.U.E. *Asociación para las Naciones Unidas en España*

B.H.R.L.R. *Buffalo Human Rights Law Review*

B. R. *Beijing Review*

B.O.E. *Boletín Oficial del Estado*

C.I.P. *Centro de Investigaciones para la Paz*

C.A.J. *Cuadernos de Análisis Jurídico de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales*

C.D.H.F.D.U.C. *Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*

C.E.D.E. *Cuadernos de la Escuela Diplomática de España*

C.D.I.R.I.V.G. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz*

C.L.B. *Commonwealth Law Bulletin*

D.D.P.U.C.R.J. *Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro*

D.U.D.H. *Declaración Universal de Derechos Humanos*

D.I.D.H. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*

D.F. *Droits Fondamentaux*

E.I.A. *Ethics & International Affairs*

E.D.E. *Escuela Diplomática de España*

E.H.R.R. *Essex Human Rights Review*

F.D.U.B.A. *Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*

F.E.S. *Friedrich Ebert Stiftung*

F.P. *Foreign Policy*

H.R.L.R. *Human Rights Law Review*

H.R.Q. *Human Rights Quarterly*

I.C.L.Q. *International and Comparative Law Quarterly*

I.L.F. *International Law Forum*

I.O. *International Organization*

I.E.A./U.S.P. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*

I.S.H.R. *International Service for Human Rights*

J.I.A. *Journal of International Affairs*

J.I.L.P.A.C. *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*

L.J.I.L. *Leiden Journal of International Law*

M.J.I.L. *Melbourne Journal of International Law*

M.A.E.C. E. *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Español*

N.J.I.L. *Nordic Journal of International Law*

N.D.H. *Núcleo de Direitos Humanos da Universidade do Rio de Janeiro*

O.A.C.N.U.D.H. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

O.E. A. *Organización de los Estados Americanos*

O.N.U *Organización de las Naciones Unidas*

P.I. *Politique international*

P.I.D.C.P. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

P.I.D.E.S.C. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

P.S. *Political Studies*

R.C.A.D.I. *Recueil de Cours. Académie de Droit International.*

R.C.O.N.U. *Revista Crónica ONU*

R.E.D.I *Revista Española de Derecho Internacional*

R.I.D.H. - SUR *Revista Internacional de Derechos Humanos SUR*

R.E.P. *Revista de Estudios Políticos*

R.F.M.P. *Revista de Filosofía Moral y Política Isegoría*

R.J.L.E. *Revista Jurídica Lecciones y Ensayos*

R.G.D.I.P. *Revue Générale de Droit International Public*

R.T.D.H. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*

S.D. *Studia Diplomatica*

INTRODUCCIÓN

Las Naciones Unidas, organización surgida en 1945 con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales, desde su misma fundación estableció entre sus pilares la protección de los derechos humanos –tercer principio de la Organización-, dando inicio a un incipiente sistema de protección de tales derechos en el ámbito internacional. Dicho sistema ha sido revolucionario en su tiempo, en la medida en que por primera vez se otorgó a los derechos humanos un lugar en la agenda internacional, mitigando la entonces casi absoluta soberanía estatal y permitiendo una fiscalización de la conducta del Estado en su propio territorio. Como órgano central de este sistema se encontraba la Comisión de Derechos Humanos, inicialmente establecida con el objetivo de redactar instrumentos internacionales de derechos humanos, pero que a lo largo de los años fue ampliando su rol de actividades hasta llegar a realizar tareas de control.

La Comisión de Derechos Humanos funcionó durante 6 décadas (desde el 1946 hasta el 2006) y en este período estuvo encargada de promover el respeto por los derechos humanos en todo el mundo, estimulando la cooperación internacional con respecto a dichos derechos, investigando y denunciando las violaciones en países específicos y ayudándolos a fortalecer su capacidad interna en el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, en sus últimos años, se acusaba a la Comisión de una credibilidad y un profesionalismo crecientemente debilitados, debido a la excesiva “politización” en su funcionamiento y a una alegada creciente incapacidad para remediar violaciones graves de derechos humanos. En palabras de NOWAK: “(...) one of the explicit purposes of this reform of the UN human rights system was to depoliticize the Commission (...)”¹. Asimismo, como explica BONET PÉREZ:

¹ NOWAK, M., “The need for a world court of human rights”, *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham, 2007, p.251.

“La decisión de crear un Consejo de Derechos Humanos para sustituir a la Comisión de Derechos Humanos es el resultado de un compromiso específico de los Jefes de Estados Miembros de la ONU, reunidos entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005 (...) Tal acuerdo es consecuencia, más que probablemente, del estado de opinión constatable por esas fechas del déficit de credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos tras decenios de funcionamiento”².

Los principales argumentos utilizados por los detractores de dicho órgano se concentraban, por ello, en la necesidad de cambiar su composición ya que, en la opinión de algunos, en muchos casos la adhesión a condición de miembro de la Comisión servía no para fortalecer los derechos humanos, sino para proteger a los miembros de las críticas en esta materia o como plataforma de acción para atacar a otros países.

Paralelamente a este debate sobre la necesidad de reestructurar el principal órgano de la ONU para los derechos humanos, la misma Organización de las Naciones Unidas pasaba por un planteamiento de revisión de toda su estructura, con el objetivo de dejarla más ágil y efectiva para responder a los nuevos desafíos del siglo XXI. El resultado del proceso de revisión en el ámbito de los derechos humanos tuvo como consecuencia la creación de un nuevo órgano: el Consejo de Derechos Humanos, que comenzó a funcionar en junio de 2006 y recibió como desafío la tarea de construir un sistema de protección de estos derechos con base en los logros de la Comisión, superando los problemas que ésta padecía, principalmente en lo que concierne a su politización y al exceso de parcialidad en las decisiones.

² BONET PÉREZ, J., “De la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos: entre la continuidad y el cambio”, En Antonio Blanc Altemir (edit). *El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional*, Tecnos/ Universidad de Lleida/Asociación para las Naciones Unidas en España, Madrid, 2009, p. 135.

El Consejo de Derechos Humanos fue pensado para significar un avance respecto a su antecesora en varios sentidos, tales como su mayor visibilidad política, la mayor frecuencia con la que se reúne, la existencia de procedimientos para elección y manutención de sus miembros y principalmente la introducción de un nuevo mecanismo conocido como Examen Periódico Universal. Como explica BOYLE: "(...) at the outset, a number of features of the Council should be mentioned which, taken together, may give rise to some optimism for its prospect of strengthening international human rights protection. First, the new body is established as a subsidiary organ of the General Assembly, whereas the former Commission was one of a number of subsidiary bodies of ECOSOC. This enhanced status for the Council is intended to, and should have, the effect of making its deliberations more authoritative, visible, and influential within the United Nations as well as outside it. (...) Secondly, the Council is virtually a standing body; it is required to meet for 10 weeks per year at least three sessions with the option of holding special sessions at the request of a third of its membership. In contrast, the Commission on Human Rights met for a single six-week session each year. Thirdly, the Council has been given a new task of immense potential, that of establishing and conducting for all states a peer review system, the Universal Periodic Review (UPR), in respect of their human rights obligations and commitments"³.

En sus cinco primeros años de funcionamiento se ha producido una etapa inicial de construcción institucional, donde se definieron los mecanismos y procedimientos a ser utilizados por el nuevo órgano. También se han extinguido y creado órganos subsidiarios, se han revisado los mandatos de los relatores especiales y se ha puesto en marcha el Examen Periódico Universal.

Por todo ello, la realidad fáctica que motivó el presente estudio ha sido *la extinción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el*

³ BOYLE, K., "The United Nations Human Rights Council: origins, antecedents, and its prospects", En Kevin Boyle (edit), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford University Press, Nueva York, 2009, p. 12.

año 2006, y su sustitución por un Consejo de Derechos Humanos, en el contexto de reforma de las instituciones de la ONU. En este sentido, el estímulo para escribir este trabajo nació tanto de la actualidad del tema –el Consejo fue creado en 2006 y acaba de completar sus cinco primeros años de existencia– como de la importancia de reflexionar sobre las razones para finiquitar el sistema antiguo y poner en marcha el nuevo; así como estudiar el primer lustro de existencia y, desde el análisis de su práctica, tratar de ver los avances producidos en la materia en relación con la Comisión.

En efecto, a pesar de que la protección de los derechos humanos por parte de la ONU es un asunto ampliamente abordado por la doctrina desde hace décadas, la reestructuración institucional del principal órgano de derechos humanos de esta organización en este inicio de siglo XXI justifica que se revise el tema, con la mirada específica hacia la efectividad de las modificaciones introducidas en el nuevo órgano. Y es que, no debemos olvidar, al replantear uno de sus ejes centrales –los derechos humanos–, resulta afectada de alguna manera la totalidad del sistema de las Naciones Unidas.

Así, nuestro objetivo en este trabajo es describir la transición institucional del principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas, presentando las particularidades del Consejo de Derechos Humanos con relación a su antecesora y analizando los hechos más relevantes que marcaron sus primeros cinco años de actividad.

Para ello, en la Primera Parte, esencialmente contextualizadora, explicaremos en el Capítulo 1 el mecanismo de control en el ámbito del Derecho Internacional, expondremos las particularidades del control internacional en el área de los derechos humanos y presentaremos el sistema de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos vigente hasta el 2006. Mientras que el Capítulo 2 se centrará en

analizar los procesos de cambio por los que ha pasado la Sociedad internacional desde la creación de las Naciones Unidas hasta hoy, resaltando las razones que condujeron al movimiento para la reforma de la ONU, en especial en el ámbito de los derechos humanos: narrando los problemas específicos que padecía el sistema universal de protección, identificando las principales propuestas de reforma respecto a los derechos humanos y situando en ellas la decisión de extinguir la Comisión de Derechos Humanos. La Primera Parte tiene la función, por lo tanto, de contextualizar la problemática y sistematizar la información necesaria para que podamos evaluar la práctica del Consejo desde la óptica de las dificultades que existían en la época de la Comisión y que se buscaron solventar con la creación del Consejo.

En la Segunda Parte, adentrándonos ya en el núcleo de nuestro objeto de estudio, nos dedicaremos a describir el nuevo Consejo de Derechos Humanos como órgano de las Naciones Unidas en el Capítulo 3, señalando sus novedades y diferencias respecto a su antecesora en varios aspectos, tales como su naturaleza jurídica, su estructura orgánica, agenda, métodos de trabajo y participación de otros actores en sus actividades. Una vez establecida la descripción y análisis del nuevo órgano, en el Capítulo 4 abordaremos el estudio de sus funciones -que por lo general se parecen mucho a las de la Comisión, como veremos-, siguiendo la distinción clásica entre labor de redacción, de promoción y de protección. Aún en esta Parte, trataremos del que se ha presentado como la gran novedad del nuevo sistema: el Examen Periódico Universal, un mecanismo de informes universal y cíclico creado especialmente para el nuevo órgano con el objetivo, entre otros, de combatir la “politización” del sistema. La finalidad de esta Parte es, por ende, presentar el nuevo órgano tal como fue definido en la resolución que lo creó (Resolución 60/251, de la Asamblea General) y en la que definió su estructura inicial (Resolución 5/1, del mismo Consejo).

Finalmente, en la Tercera Parte, nos centraremos en analizar la práctica del Consejo de Derechos Humanos en sus primeros cinco años de funcionamiento, observando cómo las modificaciones introducidas en el nuevo órgano se materializaron en este período. Para ello, seguiremos la misma división utilizada en la Segunda Parte. Así, el Capítulo 5 se centrará en analizar los primeros pasos del Consejo en calidad de órgano subsidiario de la Asamblea General; mientras que los capítulos siguientes se dedicarán a exponer la labor del Consejo en el desarrollo de sus funciones durante su primer lustro de actividad, analizando en el Capítulo 6 las labores de redacción y promoción, especialmente en lo que a la puesta en marcha del EPU se refiere y dedicando todo el Capítulo 7 a la intensa labor de protección desarrollada en sus cinco primeros años por el Consejo.

En relación a la metodología utilizada, la moderna metodología de investigación se basa en el uso del razonamiento y la experimentación. En el caso de la metodología jurídica tiende a preponderar el razonamiento y la lógica, debido a que el objeto jurídico suele estar relacionado a documentos de carácter legal y doctrinal. Por ello, la metodología utilizada en la presente investigación consistió mayoritariamente en el método lógico-deductivo, con la consulta a trabajos doctrinales sobre el tema, a instrumentos internacionales, a decisiones de órganos internacionales, entre otros.

Así, en la Primera Parte revisamos bibliografía del área del Derecho Internacional general y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, además de informes y documentos de las Naciones Unidas sobre su proceso de reforma y sobre la extinción de la Comisión de Derechos Humanos. La información obtenida fue paralelamente contrastada con la doctrina internacionalista sobre el mecanismo de control en el derecho internacional, sobre el sistema universal de protección de los derechos humanos, sobre la reforma de las Naciones Unidas, sobre los cambios en la sociedad internacional y sobre la creación del Consejo de Derechos Humanos.

En la Segunda Parte, consultamos los informes y documentos de la ONU sobre la formación del Consejo de Derechos Humanos, sus principales aportes respecto a la labor de la antigua Comisión y su primer año de funcionamiento. En esta ocasión, también revisamos documentos relativos al primer año de funcionamiento del Consejo –conocido, como veremos, como “año de construcción institucional”- con el fin de conocer sus principales rasgos, moldeados en gran medida en esta etapa inaugural. Al igual que en la etapa anterior, repasamos los trabajos doctrinales que analizan esta primera etapa del Consejo desde una perspectiva más crítica, con el fin de obtener diferentes enfoques sobre la materia. En esta ocasión, no nos restringimos a los documentos puramente académicos, sino que también consultamos informes y artículos elaborados por las ONG.

En la Tercera Parte, la información manejada proviene esencialmente de la consulta de la documentación elaborada por el Consejo en estos cinco años. Así, hemos analizado los informes anuales del órgano, además de una amplia cantidad de decisiones, resoluciones e informes elaborados por el mismo Consejo. Para contrastar la información obtenida, hemos hecho uso de los informes regulares de la ONG International Service for Human Rights, además de otros artículos académicos o de textos originarios de la misma Oficina del Alto Comisionado.

Otra metodología utilizada en este trabajo fue la *observación in situ* y la realización de entrevistas informales con actores que actúan ante el sistema, por lo general miembros de ONGs. Aunque este tipo de metodología no es tan utilizada en el área jurídica, en este caso específico ha sido de gran utilidad, debido, principalmente, a la contemporaneidad del Consejo de Derechos Humanos. El contacto con profesores de Derechos Internacional de renombre – como la Profesora Boisson De Chazournes, de la Universidad de Ginebra-, con bibliografía especializada y reciente sobre el tema, y la misma asistencia a las

sesiones del Consejo, fueron una ayuda importante para que la investigación pudiese finalizarse de manera satisfactoria.

Para ello, me he trasladado en dos ocasiones a Ginebra. En la primera ocasión, en marzo de 2010, me uní como voluntaria en la ONG “Geneva for Human Rights” y he tenido la oportunidad de participar de la 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, tomando notas, elaborando informes ocasionales y entrevistándome informalmente con los diversos participantes de la reunión.

La segunda ocasión, entre junio y septiembre de 2010, fui a esta ciudad con una Beca de movilidad europea otorgada por el Ministerio de Educación Español, ocasión en la que pude realizar una amplia consulta doctrinal en la biblioteca de la Universidad de Ginebra, facultad que gentilmente me recibió en mi estancia de investigación, y en la biblioteca de las Naciones Unidas. En este período también he podido realizar conversaciones informales con miembros de ONGs y diplomáticos.

Me parece importante mencionar que en la etapa de elaboración de la investigación he encontrado como principales dificultades el gran volumen de documentos a analizar y la velocidad de actuación del Consejo -que, como veremos, se reúne como mínimo tres veces a lo largo del año-, lo que le supone al investigador una verdadera carrera contra reloj. Debido a ello, hemos decidido establecer como límite temporal para este estudio los primeros cinco años de actividad que, por lo demás, coincide con el plazo impuesto por el mismo Consejo para la revisión de su funcionamiento.

A pesar del desafío que supone hacer una evaluación del nuevo órgano con base tan solamente en este primer período de actividad –que es un tiempo

ínfimo si comparado a los sesenta años de labor su antecesora– esperamos haber podido dar luz al debate y realizar una reflexión inicial sobre los primeros pasos del Consejo de Derechos Humanos, que es lo que se ha pretendido con esta investigación.

PARTE I:

**LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA
INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS A LA EVOLUCIÓN DE LA
SOCIEDAD INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA**

El paso previo fundamental para el estudio sobre la creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus primeros años de funcionamiento es el entendimiento del entorno en el cual se inserta la transición de la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos. De ahí que la Parte Primera del presente estudio se dedique a contextualizar el escenario que permitió tal transición.

Para ello es importante recordar aspectos generales de la teoría del control internacional y las características específicas del control internacional en materia de derechos humanos, de manera a acercarnos al proceso de desarrollo histórico del sistema de protección de los derechos humanos en la ONU. La correcta percepción del funcionamiento de los mecanismos de control internacional, de las particularidades de su ejercicio en el ámbito de los derechos humanos y el situar históricamente el establecimiento de los sistemas internacionales para la protección de dichos derechos nos ayuda a entender las limitaciones implícitas de la protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas y, por ende, de la actuación de su principal órgano, que solía ser la Comisión de Derechos Humanos.

En lo relativo a la Comisión, es imprescindible el ejercicio de repasar su evolución histórica y la ampliación de sus funciones. Esto es así porque, a lo largo de seis décadas de actuación y a despecho de su carácter fundamentalmente intergubernamental, este órgano ha logrado no solo desarrollar normativas de derechos humanos de peso, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, como avanzar en términos de protección, yendo más allá de lo que se preveía en su mandato original. Así, por ejemplo, a finales de la década de los 60 e inicio de los años 70, la Comisión ha creado mecanismos de protección de carácter extraconvencional, que se aplicaban a los casos en que los tratados de derechos humanos auspiciados por la ONU aún no estaban en vigor o en que los Estados denunciados aún no habían adherido a dichos tratados.

Por otra parte, el estudio de la transición institucional de la Comisión al Consejo sería incompleto si no se abordaran los cambios ocurridos en el entorno internacional entre 1946, año en el que se creó la Comisión, y el 2006, año en el que se le extinguió. Y es que en este período la Sociedad internacional ha sufrido una verdadera transformación, provocando una reacción dentro de la misma ONU, con el planteamiento de cuál debería ser su nuevo papel en un mundo tan cambiado. La reflexión ha llevado a un clamor generalizado de reforma de manera a atender a las nuevas demandas de la Sociedad internacional.

En lo que dice respeto a los derechos humanos, la principal demanda pareció ser la de conferir un papel más relevante a estos derechos en todo el trabajo de la Organización, la de ofrecer respuestas más ágiles y más eficaces a dichos problemas y, sobre todo en lo que a la Comisión de Derechos Humanos se refería, a que las decisiones tuviesen menos carácter político. En las propuestas de reforma más recientes, a pesar de que se han identificado problemas en diferentes ámbitos del sistema, la medida de peso adoptada consistió en extinguir la Comisión de Derechos Humanos y crear en su lugar un nuevo órgano, el Consejo de Derechos Humanos.

Para finalizar la contextualización de la problemática, es igualmente importante describir las etapas de negociación y creación del nuevo órgano, haciendo un hincapié en las características del Consejo que buscaron superar las deficiencias de la Comisión, tales como su carácter semipermanente, un mejor proceso de selección de sus miembros, una posición de mayor visibilidad en el sistema (debido a su nueva calidad de órgano subsidiario de la Asamblea General) y, con el propósito de evitar la excesiva politización que sirvió como principal justificativa para el derribo de la Comisión, el establecimiento de un examen de la situación de los derechos humanos para todos los Estados

miembros de las Naciones Unidas, a ser realizado de manera periódica por parte del Consejo de Derechos Humanos.

**CAPÍTULO 1: LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL
SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN**

Para comprender adecuadamente la creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la transición de la Comisión de Derechos de la ONU hacia el Consejo, es imprescindible referirnos previamente a la existencia de mecanismos de control internacional de las obligaciones estatales y de su utilización en la protección internacional de los derechos humanos en el marco de la referida Organización. La contextualización de la noción de control es, pues, esencial para acercarnos al Consejo de Derechos Humanos, una vez que éste no sólo heredó de su antecesora la casi totalidad de los mecanismos de supervisión que existían en su seno, sino que su gran novedad – el Examen Periódico Universal- también tiene por objetivo la evaluación de la conducta estatal con respecto a las normas internacionales de derechos humanos.

La mención a la teoría del control se hace aún más importante si ponderamos que fue precisamente la debilidad del ejercicio del control por parte de la Comisión de Derechos Humanos lo que supuestamente impulsó su extinción y la consecuente creación del Consejo. Esto nos lleva a concluir que será la capacidad del Consejo para ejecutar con más eficiencia sus tareas de fiscalización de las obligaciones internacionales de los Estados lo que definirá en el largo plazo el éxito o el fracaso de la transición institucional. Así, nuestro objetivo en la primera parte de este Capítulo es acercarnos a la idea de control internacional, mencionando brevemente algunos de sus aspectos, tales como sus elementos, funciones, etapas y las diferentes áreas de actividad internacional en la que está presente. Posteriormente, nos centraremos en la protección internacional de los derechos humanos, ofreciendo un panorama actual del control internacional en dicho ámbito, sus mecanismos y las características que la distinguen.

Por otro lado, la segunda parte del Capítulo se centrará en presentar la Comisión de Derechos, haciendo un breve recuento histórico del órgano y del legado que dejó al sistema universal a lo largo de sus sesenta años de vida. Respecto a sus labores, nos referiremos a sus actividades redacción, de promoción y protección, pero enfatizaremos sobretudo esta última, en especial

los mecanismos no convencionales de protección de los derechos humanos. Todo ello resulta imprescindible para poder analizar posteriormente el contenido y alcance de los cambios introducidos en la reforma por la que la Comisión es sustituida por el Consejo de Derechos Humanos.

1. El control internacional como mecanismo de protección y garantía de los derechos humanos

Debido a la estructura y caracteres específicos de la Sociedad internacional y del Derecho que la rige, en especial la soberanía de los Estados como elemento esencial, los mecanismos de aplicación del Derecho Internacional poseen su propia especificidad. Entre todo ellos, el más desarrollado es el conocido como control internacional. Pues bien, antes de abordar su análisis en relación a los derechos humanos, nos aproximaremos a su concepto general, en tanto en cuanto ello nos servirá para contextualizar el control internacional en la específica área de los derechos humanos.

1.1. Aproximación a la noción de control internacional

El concepto de control internacional ha sido ya objeto de innumerables estudios a lo largo del tiempo⁴. A pesar de ello, en la práctica dichos estudios han resultado infructíferos a la hora de formular una noción unívoca del término. Así, para MARIÑO MENÉNDEZ “la noción de control internacional tiene perfiles bastante borrosos”⁵. Por tal razón, y también porque nuestra

⁴ Vid AGUILAR NAVARRO, M, “Aspectos generales del control internacional”, *R.E.P.*, 101 (1958), pp. 77-119; CASSESE, A., *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazioni dell’ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1971; CHARPENTIER, J., “Le contrôle par les organisations internationales de l’exécution des obligations des États”, *R.C.A.D.I.*, Tomo IV, 1983, Vol. 182, pp. 151 a 245; GARZÓN CLARIANA, G. “El control internacional”, *R.E.D.I.*, n. 1, 1983, vol XXXV, pp. 9 a 28; KAASIK, N. *Le contrôle en droit international*, A. Pedone, Paris, 1933; KOPELMANAS, L., “Le contrôle international”, *R.C.A.D.I.*, 1950, vol. 77, pp. 59-149; MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Derecho Internacional Público (Parte General)*, Trotta, Madrid, 2005 ; MERLE, M. “Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des États membres”. *Annuaire Française de Droit International*, 1959, pp. 411-413 ; VAN ASBECK, F. M., “Quelques aspects du contrôle international non judiciaire de l’application par les gouvernements de conventions internationales”, *Nederlands Tijdschrift voor internationaal Recht*, Leyde, 1959, pp. 27 a 41; ZANGHI, C., *La funzione di controllo negli enti internazionali*, Giuffrè, Milano, 1966; entre otros.

⁵ MARIÑO MENÉNDEZ, F., “*Derecho Internacional Público...*”, *op. cit.*, p.455;

La mayor parte de la doctrina dedica una parte introductoria, más o menos extensa dependiendo del objetivo del estudio, a explicar la polisemia y la dificultad para conceptuar el control. Para GARZÓN CLARIANA, “El factor determinante estriba en que la sucesión de

motivación en este Capítulo es tan solo la de contextualizar la labor tanto de la Comisión como del Consejo de Derechos Humanos dentro del marco al que pertenecen -el del control internacional de los derechos humanos-, nos limitaremos a utilizar el concepto de control relacionado a la idea de *verificación del cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados*, sin pretensiones de profundizar en el tortuoso camino de los debates teóricos sobre el concepto de control⁶, pues no es éste nuestro objeto de estudio.

Para fines de este trabajo, definiremos el *control internacional* como el *conjunto de las operaciones realizadas por una autoridad internacional con el objetivo de averiguar la compatibilidad de la conducta estatal con relación a una norma de Derecho Internacional*, en general, *de naturaleza obligatoria y aplicable al Estado en cuestión*. Luego, se puede afirmar que la principal función del control internacional es verificar el cumplimiento de las normas

trabajos monográficos sobre el control internacional no ha producido una conceptualización generalmente aceptada, ni ha conseguido tampoco un cierto acuerdo sobre el significado de la actividad de control en el Derecho y la Sociedad internacionales". GARZÓN CLARIANA, G., *"El control internacional..."*, *op. cit.*, p.10;

Para ROMANA ALLEGRI, "il concetto di controllo è molto esteso e riguarda diverse categorie di atti e comportamenti". ROMANA ALLEGRI, M., *Le Organizzazioni internazionali. Strategie e strumenti della comunità internazionale*, Casa editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 2002, p. 34;

Por otro lado, COMBACAU y SUR prefieren utilizar el término "*surveillance*" o "*vérification*" antes que "*contrôle*" debido a que éste último es, para los autores, un término ambiguo e incompleto. *Vid* COMBACAU, J., SUR, S., *Droit International Public*, L'extenso éditions, Paris/ Montchrestien, 2008, p.209

⁶ Las definiciones del término control abundan en la literatura. Para GONZÁLEZ GONZÁLEZ, la razón de la polisemia pasa por la existencia de sustanciosa literatura doctrinal, conectada con diversos contextos históricos y partiendo de una pluralidad de acepciones del control en diferentes ordenamientos internos. *Vid* GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes*, Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos, Monografías, Editorial Universidad de Granada, Granada, 1998, p. 195;

Conforme explica Gregório GARZÓN CLARIANA, en la lengua francesa la palabra control tiene un sentido más similar al de verificación, mientras que en la lengua inglesa y en la alemana tienen otro significado. La concepción francesa es la más fiel al sentido originario del término. *Vid* GARZÓN CLARIANA, G., *"El control internacional..."*, *op. cit.*, p. 13;

Así, la noción de control que utilizamos (con el significado de "verificación") es la predominante en la lengua francesa y es también la aceptada por una parte importante de la doctrina. *Vid* MARIÑO MENÉNDEZ, F., *"Derecho Internacional Público..."*, *op. cit.*, p. 455.

internacionales por parte de los Estados, velando a la vez por la fortaleza e integridad de las normas de Derecho Internacional en general⁷.

Es importante recordar que el fundamento del control internacional es siempre el consentimiento estatal, es decir, como regla general el Estado tiene que haber dado su aquiescencia previa tanto a la norma que le obliga como, en especial, a la posibilidad de tener su conducta verificada⁸. Por su parte, la organización internacional responsable de realizar el control también tiene que haber consentido respecto a su prerrogativa para controlar⁹. Luego, el control internacional es un instituto de carácter eminentemente voluntarista, como corresponde a la Sociedad internacional westfaliana de Estados soberanos, que no reconoce poder superior al estatal, por consiguiente, y en la que todavía nos encontramos.

El control surge a finales de la Primera Guerra Mundial, pero sólo se afirma como institución de Derecho Internacional después de la Segunda

⁷ Así, CHARPENTIER identifica varias funciones para el control internacional: la "clásica" de verificación del cumplimiento de las obligaciones internacionales, la de fomentar la cooperación, la de reforzar la integración del Derecho Internacional y la de modelar la gestión de los servicios públicos internacionales. Vid CHARPENTIER, J., "*Le contrôle par...*", *op. cit.*, pp. 226 a 229;

Por su parte, COMBACAU y SUR identifican en el control una función de disuasión respecto a los Estados que son objeto de supervisión; un beneficio para los Estados que la ejercen, pues tienen la posibilidad de informarse de tiempo en tiempo sobre los incumplimientos de tratados que les perjudican; y una función de servicio a la misma regla de Derecho Internacional. Vid COMBACAU, J., SUR, S., "*Droit International Public...*", *op. cit.* pp. 212 y 213.

⁸ Como explica CHARPENTIER, no hay que confundir el consentimiento que da el Estado a la norma modelo con el consentimiento que da el Estado a la posibilidad de ser objeto de control: "Ainsi le consentement sollicité de l'État est double: il porte d'abord, bien sûr, sur l'obligation de fond qu'il s'engage à respecter; il porte ensuite sur l'obligation de rendre compte à un organe de contrôle de l'exécution de l'obligation de fond. C'est ce second consentement qui constitue le fondement du contrôle et il faut bien comprendre qu'il doit être distinct du premier". CHARPENTIER, J., "*Le contrôle par...*", *op. cit.*, p. 176 .

⁹ Como defiende MARIÑO MENÉNDEZ: "Por otro lado, ciertamente no se puede imponer a una organización internacional por medio de un tratado internacional la función de controlar el cumplimiento de éste o de cualesquiera otras normas internacionales; será necesario que aquélla consienta, de modo que se cree entre los Estados partes en el tratado y la propia organización un nuevo vínculo convencional que funde su competencia de ejercicio del poder de control". MARIÑO MENÉNDEZ, F., "*Derecho Internacional Público...*", *op. cit.*, p. 456.

Guerra Mundial¹⁰. Como explica KOPELMANAS : “Avant 1939, le problème du contrôle avait été à peine abordé par la doctrine du droit international (...) Dans la réalité des relations internationales, telles qu’elles s’étaient développées durant la période entre les deux guerres mondiales, le problème du contrôle n’occupait qu’une place fort modeste”¹¹. Entre las razones para la puesta en marcha de estos nuevos mecanismos de supervisión destaca el surgimiento de áreas de interés para la Comunidad internacional que hasta entonces habían estado restringidas al ámbito interno de los Estados y que, debido a sus características propias, requerían una perspectiva novedosa con el objetivo de asegurar su cumplimiento¹².

Históricamente, el procedimiento de control consistió en una serie de verificaciones recíprocas realizadas por un Estado respecto a la adecuación de la conducta de otro Estado a las normas internacionales a las que está

¹⁰ Según CASSESSE: “To obviate all the deficiencies of the international order in the resolution of conflict, since the First World war a new system –which I shall succinctly term ‘international supervision’- has gradually been introduced for the purpose of scrutinizing the behaviour of States which are parties to specific treaties”. CASSESSE, A., *International Law in a Divided World*, Oxford University Press, Oxford, 1986, p. 208;

VALTICOS añade además que : “Les premiers développements d’une certaine importance du contrôle international datent de la fin de la première guerre mondiale, mais le mouvement s’est accéléré depuis la fin de la seconde et il a concerné des instruments de caractère tant universel que régional”. VALTICOS, N., “Contrôle. Aperçu général”, En R. J. Dupuy, *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/ Boston/London/, 2ème édition, 1998, p. 462 ;

Según explica KOPELMANAS, el control no ha sido relevante ni para efectos de teoría ni de la práctica hasta 1939. Los pocos doctrinadores que se acercaron al tema lo hicieron con base en ideas teóricas generales, sin apoyo en la práctica y con base en la teoría general de las funciones del orden jurídico internacional. Vid KOPELMANAS, L., “Le contrôle international”. *R.C.A.D.I.*, tomo II, 1950, vol. 77, p. 59.

¹¹ KOPELMANAS, L., “*Le contrôle international...*”, *op. cit.*

¹² Como explica CASSESSE, hay dos razones estrechamente relacionadas para explicar el surgimiento de los mecanismos de control a partir de la 1ª Guerra Mundial: la primera es el surgimiento, a partir de finales de la I Guerra Mundial, de temas que hasta entonces habían permanecido en la jurisdicción interna de los Estados (por ejemplo, protección de minorías, regulación de las condiciones laborales, entre otros) y que ahora se sentía la necesidad de que fueran objeto de tratados internacionales. La nueva legislación internacional tenía una característica notable: no imponía obligaciones recíprocas, sino que, por el contrario, protegían el interés de entidades y no de sujetos de derecho internacional con derechos y obligaciones. La segunda razón es que en estas nuevas áreas era difícil establecer mecanismos para asegurar que las nuevas reglas internacionales serían fielmente observadas. Al no existir la reciprocidad, el riesgo de impunidad para un posible incumplimiento era muy alto. Vid CASSESSE, A. “*International Law in a...*”, *op. cit.*, p. 209.

obligado¹³. Luego, no había en esta etapa la intervención de instituciones, sino que los mismos Estados se revisaban los unos a los otros.

Posteriormente, los procedimientos de control van adquiriendo más relevancia, debido al desarrollo de la cooperación internacional en sus variadas manifestaciones, pero principalmente en su forma institucionalizada. Con el aumento del número de organizaciones internacionales, surge el interés en asegurar que las normas por ellas aprobadas serán debidamente cumplidas y surgen también órganos específicos de control¹⁴. Hoy día se puede afirmar que la mayor parte de las operaciones de control se realizan en el seno de las organizaciones internacionales.

Actualmente, se encuentran mecanismos de control en áreas tan diversas como estupefacientes, derecho del trabajo, desarme y control de armamentos, derechos humanos, energía atómica, medio ambiente, conflicto armado, entre otras.

Para volver aún más compleja la delimitación conceptual del tema, no existen normas internacionales generales a respecto, sino que coexisten en la Comunidad internacional diversos sistemas de control, cada uno con sus métodos y reglas propias¹⁵. Como recuerda VALTICOS: “Si l’objectif général du

¹³ Vid MARIÑO MENÉNDEZ, F., “*Derecho Internacional Público...*”, *op. cit.*, p.. 455; CHARPENTIER identifica históricamente tres tipos de control: unilateral, recíproco e institucionalizado. Para él, ésta clasificación es tan solo una aproximación cronológica, ya que diferentes tipos de control han coexistido a lo largo del tiempo. Vid CHARPENTIER, J., “*Le contrôle par...*”, *op. cit.*, p. 156.

¹⁴ Para VALTICOS : “Le développement de leur activité normative a naturellement amené les organisations internationales à rechercher la mise en œuvre des normes qu’elles ont élaborées. C’est le problème du contrôle international”. VALTICOS, N., “*Contrôle. Aperçu général...*”, *op. cit.*, pp. 461 y 462.

¹⁵ Para ROMANA ALLEGRI, “il controllo viene esercitato con modalità e procedure diverse a seconda delle varie organizzazioni internazionali, previste dai rispettivi atti istitutivi”. ROMANA ALLEGRI, M., “*Le Organizzazioni internazionali...*”, *op. cit.*, p. 34.

contrôle est le même pour les diverses organisations internationales, les systèmes mis sur pied pour le réaliser varient considérablement”¹⁶.

En cualquier caso, si se pueden encontrar algunas líneas generales comunes, o similares, en los diferentes sistemas de control, la operación de control internacional cuenta con diferentes etapas: una inicial que consiste en la obtención de información sobre la conducta estatal por parte del órgano de control (etapa de recopilación de información); una segunda de aplicación de la norma aplicable a la conducta del Estado controlado (etapa de interpretación de la norma de referencia) y, por fin, una de apreciación propiamente dicha de la conducta estatal a la luz de la norma interpretada (calificación jurídica)¹⁷.

Para que haya existido efectivamente el control, tienen que haber estado presentes todas estas etapas¹⁸. Por lo tanto, se excluyen del ámbito del control las medidas destinadas solamente a la recopilación de información sobre conductas estatales (como por ejemplo, las tareas de seguimiento) o las destinadas a la simple recogida de información (con fines estadísticos o para basar la adopción de decisiones, por ejemplo)¹⁹.

¹⁶ VALTICOS, N., “*Contrôle. Aperçu général...*”, *op. cit.*, p. 462.

¹⁷ Vid CHARPENTIER, J., “*Le contrôle par...*”, *op. cit.*, pp. 152 y 153;

Para COMBACAU y SUR, el proceso de control (o de supervisión, para utilizar la terminología empleada por los autores) comprende la existencia de una norma jurídica base, la adquisición de información sobre los hechos, el análisis de dicha información y la calificación jurídica del comportamiento. Vid COMBACAU, J., SUR, S., “*Droit International Public...*”, *op. cit.*, p. 210.

¹⁸ Para CHARPENTIER, si un Estado rinde cuentas de la manera cómo aplica una determinada norma internacional pero sus explicaciones no llegan a ser apreciadas por un órgano encargado de la verificación, no se puede hablar en control internacional : “on rencontre en effet, de très nombreuses situations dans lesquelles les Etats sont invités à rendre compte de la façon dont ils appliquent telle ou telle norme sans que leurs explications fassent l'objet d'une appréciation ni même qu'un organe soit chargé de les exploiter: il s'agit alors d'une tentative intéressante pour les rappeler à leurs devoirs, voire d'une amorce de contrôle, mais pas véritablement d'une opération de contrôle.” Vid CHARPENTIER, J., “*Le contrôle par...*”, *op. cit.*, p. 153.

¹⁹ Vid DOMÍNGUEZ REDONDO, E., *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 313; MARIÑO MENÉNDEZ, F., “*Derecho Internacional Público...*”, *op. cit.*, p. 457.

Por otro lado, cualquier etapa posterior, como la relativa a la elaboración de recomendaciones o de otros mecanismos de presión para hacer que el Estado cumpla la obligación en cuestión, también extrapola el poder de controlar. Esto es así porque *el objetivo del control es verificar y promover, jamás condenar o presionar coercitivamente al Estado*. Para CHARPENTIER, “Tout contrôle est appelé à déceler des irrégularités; la constatation d'un manquement est donc intrinsèquement liée au pouvoir de contrôle, elle en est un aboutissement normal, tant dans le contrôle contentieux que dans le contrôle systématique. Jamais, toutefois, il faut le souligner, elle ne prend la forme d'une condamnation, qui traduirait une autorité hiérarchique du contrôleur sur l'Etat incompatible avec sa souveraineté et qui, en pratique, le heurterait inutilement au lieu de l'inciter à s'amender”²⁰. Esto no impide, sin embargo, que la documentación final producto de la operación de control sea utilizada, por otro órgano o por el mismo órgano, para el ejercicio de una presión internacional o de una sanción.

El mismo razonamiento se impone ante los procedimientos judiciales internacionales. A pesar de que las limitaciones del presente estudio no nos permiten ahondar en la discusión, defendemos la posición de que la operación de control en sentido estricto posee *naturaleza administrativa*, por lo que restaría excluido de su ámbito los procedimientos de carácter jurisdiccional²¹.

²⁰ CHARPENTIER, J. “*Le contrôle par...*”, *op. cit.*, p. 220.

²¹ Como explica MARÍÑO MENÉNDEZ: “Las técnicas de control en sentido estricto son de naturaleza administrativa y deben diferenciarse de las técnicas jurisdiccionales. En efecto, la función jurisdiccional internacional se ejerce en sentido propio para la solución, sobre la base del Derecho Internacional (o ex aequo et bono si las partes dan su consentimiento), de las controversias que las partes someten a jueces independientes de todo poder estatal, cuyas sentencias son definitivas y obligatorias para las partes en el proceso. En cambio (aparte el caso de los controles directamente interestatales) los procedimientos de control propiamente dichos son realizados, a instancia de parte o motu proprio, por órganos internacionales, con la finalidad de verificar, como se ha indicado, si una conducta estatal se adecúa a una norma internacional, pero no para conocer de controversias internacionales que ya existieran antes de iniciarse el procedimiento, ni tampoco con la finalidad de “condenar” a un hipotético violador de la propia norma.” MARÍÑO MENÉNDEZ, F., “*Derecho Internacional Público...*”, *op. cit.*, p. 457;

Según GONZÁLEZ GONZÁLEZ, “asumiendo el hecho de que las actividades jurisdiccionales contribuyen al control del correcto cumplimiento de la norma, estimamos, sin embargo, en la línea de una corriente doctrinal minoritaria, que la mera coincidencia de rasgos funcionales no puede conducir a asimilar conceptualmente ambas instituciones, porque sus presupuestos de funcionamiento y los objetivos que persiguen son distintos”. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., “*El control internacional...*”, *op. cit.*, pp. 207 y 208;

Precisamente en virtud de su carácter administrativo, el control internacional necesariamente finaliza con un documento o decisión de carácter no vinculante, cuya principal garantía de efectividad es la publicidad que se le da, que será en mayor o menor grado, según el área de que se trate²².

En lo que concierne a sus elementos característicos, se pueden distinguir cuatro:

1) su carácter *material*: que consiste en la determinación de los hechos y su posterior apreciación, de acuerdo a normas jurídicas previamente determinadas²³. Es importante recordar que la información puede ser suministrada directamente por parte del Estado interesado (en general por medio de informes) o por parte de terceros (que pueden ser Estados u otras

Por otro lado, hay varios autores que consideran el procedimiento judicial como una actividad de control. Así, por ejemplo, para GARZÓN CLARIANA “es inadecuado comparar el procedimiento que rige la actividad judicial con los aspectos formales de la actuación de órganos reconocidos como instancias de control, pues con esto se da por supuesto que estos últimos constituyen el paradigma del control internacional, *quod erat demonstrandum*. La vía idónea consiste en apreciar si, en la actividad de los tribunales, existen manifestaciones donde concurren los elementos típicos del control. (...) En la actualidad, el reconocimiento de una dimensión de control en la actividad judicial cuenta con el apoyo de la jurisprudencia internacional. (...) En general, las principales finalidades de la jurisdicción internacional son la solución de controversias y la producción de jurisprudencia, y no asegurar la observancia incondicional del Derecho; (...) Pero los tribunales internacionales también desempeñan funciones de control, por ejemplo, de la actividad de órganos internacionales”. GARZÓN CLARIANA, G., “*El control internacional...*”, *op. cit.*, p. 19 y 20;

También MERLE entiende que los tribunales internacionales desempeñan funciones de control. Según este autor, el procedimiento judicial es la “forma más perfecta de control”: “C’est pourquoi la forme la plus parfaite, mais aussi la plus agressive, du contrôle –le contrôle de légalité exercé par le juge ne tient qu’une place très réduite dans les mécanismes internationaux”. MERLE, M. “*Le contrôle exercé...*”, *op. cit.*, p. 412.

²² Como recuerda CASSESSE, el resultado de la operación de control (a la que el autor se refiere como supervisión) no consiste en una decisión vinculante, sino que puede adoptar diversas formas, como informes y recomendaciones. Así, “the outcome of the procedure *does not consist in a binding decision* but takes various forms (reports, recommendations, etc.) which, whatever their official label, have only moral and hortatory force”. CASSESSE, A., “*International Law in a...*”, *op. cit.*, p. 208;

Para VALTICOS, las consecuencias del control son esencialmente de orden moral y político. Vid VALTICOS, N., “*Contrôle. Aperçu général*”, *op. cit.*, p. 463;

Para SCHERMES y BLOKKER: “The importance of supervision for the implementation of the law largely depends on the publicity given to its results”. SCHERMES, H. G., BLOKKER, N. M., *International Institutional Law – Unit within diversity*, Third revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston, 1997, p. 867.

²³ Vid GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., “*El control internacional...*”, *op. cit.*, pp. 199 y 200; DOMÍNGUEZ REDONDO, E. “*Los procedimientos públicos...*”, *op. cit.*, p. 314; GARZÓN CLARIANA, G., “*El control internacional*”, *op. cit.*, p. 15.

Organizaciones Internacionales, o incluso Organizaciones No Gubernamentales). En algunos casos menos usuales, también se puede obtener la información por medio de una actividad de fiscalización en el local de los hechos, por una actividad de investigación del órgano de control o teniendo por fuente a particulares interesados (en los casos donde existan el sistema de peticiones)²⁴.

2) su carácter *subjetivo*: que consiste en la existencia de un Estado u órgano internacional titular de los poderes de control²⁵. Como hemos visto, la forma más común hoy día es la institucionalizada, es decir, por medio de un órgano creado en el seno de una Organización Internacional. El órgano investido de las funciones de control suele ser previamente determinado, aunque también se puede establecer un órgano *ad hoc* para este fin o, aún, solicitarle a un órgano ya existente que realice dichas funciones.

Tales órganos suelen ser establecidos con base en dos modelos: el de expertos independientes, que actúan con independencia de los Estados y suelen ser más objetivos, y el modelo diplomático, que está compuesto de representantes estatales que actúan según las directrices dictadas por los gobiernos que representan²⁶. A pesar de la notable parcialidad de este último tipo de órgano, tienen la ventaja de gozar de mayor poder para influenciar los gobiernos por medio de sus decisiones y tienen más sentido de la realidad

²⁴ Como recuerdan SCHERMES y BLOKKER: "Several international organizations empower their organs to collect information on the way in which governments fulfill their obligations from sources other than official reporting by the members themselves. Such sources may be laws and decrees or other acts published by the member concerned, official and unofficial reports from that member or information provided by other members or by other international organizations". SCHERMES, H. G., BLOKKER, N. M., *"International Institutional Law ..."*, op. cit., p. 875.

²⁵ Vid. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., *"El control internacional..."*, op. cit., pp. 198 y 199.

²⁶ Aún según CHARPENTIER: "Les avantages de cette indépendance résident dans la compétence des experts confrontés à des problèmes complexes et souvent d'une haute technicité (contrôle des stupéfiants, par exemple), dans le temps dont ils peuvent disposer pour étudier plus à loisir les dossiers, dans l'expérience qu'ils peuvent acquérir en la matière si, comme l'usage s'en est souvent établi, à la Commission des mandats de la Société des Nations, à l'OIT, par exemple, ils sont renouvelés systématiquement dans leurs fonctions, dans l'efficacité d'un organe qui, débarrassé des susceptibilités étatiques, peut être assez restreint, mais surtout, bien sûr, dans l'impartialité des appréciations fondées sur le mérite de chacun et délivrées du souci de ménager l'avenir". CHARPENTIER, J. *"Le contrôle par..."*, op. cit., pp. 190 y 193.

interna de los países involucrados²⁷. En general, en los procedimientos de control actuales, se suele utilizar una mezcla de ambos órganos²⁸.

3) su carácter *formal*: consistente en que la actividad de control internacional debe estar enteramente regulada por el Derecho Internacional. Esto implica decir que tanto los poderes de control otorgados al órgano como la norma de conducta cuyo cumplimiento se busca verificar deben tener su origen en una norma de Derecho Internacional²⁹.

Merece la pena resaltar que las normas de referencia (o normas modelo) no tienen que ser necesariamente normas convencionales obligatorias, sino que ya han existido precedentes de verificación con normas de carácter consuetudinario y a veces hasta con recomendaciones de órganos (como, por ejemplo, con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo)³⁰. Como explica MARIÑO MENÉNDEZ, “el procedimiento de control

²⁷ Para CHARPENTIER, entre las ventajas de los órganos diplomáticos están su realismo y su autoridad. Al estar compuesto de representantes de gobiernos, sus miembros conocen los problemas que los países tendrán en la práctica para aplicar las medidas acordadas internacionalmente: “En contrepartie, si équitable que soient les appréciations portées par des organes indépendants sur la conduite des Etats contrôlés au regard de leurs obligations antérieures, elles risquent de ne pas appréhender à leur exacte valeur les obstacles divers qui peuvent entraver leur prise en considération, que l'Etat défaillant, de bonne foi, ait besoin d'une aide que l'organe indépendant n'a pas les moyens de lui accorder ou que, de mauvaise foi, il ne soit pas disposé à modifier son comportement. A cet égard, l'autorité morale qu'un arbitre tient de son objectivité n'a jamais empêché un Etat malveillant de contester la sentence qui le condamne ; aussi n'est-il peut-être pas inutile qu'elle soit renforcée par les mesures de pression que seul peut adopter un organe diplomatique”. *Ibid*, p. 191.

²⁸ Vid CASSESSE, A., “*International Law in a...*”, *op. cit.*, p. 208; VALTICOS, N., “*Contrôle. Aperçu général...*”, *op. cit.*, p. 463.

²⁹ Como explica GONZÁLEZ GONZÁLEZ, esto equivale a decir que las técnicas utilizadas por el control y por los órganos que lo realizan están previstos en normas internacionales, sean estas de carácter convencional o de previsión por medio de resoluciones. Vid GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., “*El control internacional...*”, *op. cit.*, p. 197; Vid DOMÍNGUEZ REDONDO, E., “*Los procedimientos públicos...*”, *op. cit.*, p. 314.

³⁰ Hay autores que entienden, sin embargo, que sí hace falta que se trate de una norma jurídica para que se pueda hablar en control. Así, para COMBACAU y SUR, es con respecto a la norma jurídica base que los comportamientos de los Estados serán definidos, observados, evaluados y calificados. Si no hay tal norma, no se habla de verificación en el sentido propio del término, sino de simple observación, sin consecuencias jurídicas particulares. Luego, es el compromiso del Estado objeto de verificación que da al conjunto del proceso su significación jurídica particular y que establece como garantía de ejecución y respeto del derecho. Vid COMBACAU, J., SUR, S., “*Droit International Public...*”, *op. cit.*, p. 210.

puede utilizarse para confrontar una conducta estatal con una norma jurídicamente obligatoria o bien con reglas de conducta que no obligan, sino que pueden tener una naturaleza simplemente recomendatoria, exhortatoria o programática”³¹.

4) su carácter *teleológico*: que, como hemos visto, consiste en el objetivo de promoción del cumplimiento efectivo de ciertas normas de conducta del Derecho Internacional³².

Lo cierto es que el florecimiento internacional de los diferentes sistemas de control en las últimas décadas es consecuencia tanto de la multiplicación de nuevas áreas internacionales en las que la cooperación internacional es crecientemente más necesaria como de la aceptación que dicho mecanismo goza por parte de los Estados en el medio internacional. Para CASSESSE, “Supervisory systems proved a balanced and relatively effective means of impelling States to live up to their international undertakings”³³. Y es que la buena aceptación está, como hemos señalado, estrechamente vinculada a la idea de respeto al principio de la soberanía estatal en las relaciones internacionales³⁴.

³¹ MARIÑO MENÉNDEZ, F., “Derecho Internacional Público...”, *op. cit.*, p. 469.

³² Vid GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., “El control internacional...”, *op. cit.*, p. 201; DOMÍNGUEZ REDONDO, E., “Los procedimientos públicos...”, *op. cit.*, p. 314; GARZÓN CLARIANA, G., “El control internacional”, *op. cit.*, p. 15.

³³ CASSESSE, A. “International Law in a...”, *op. cit.*, p. 210.

³⁴ Para MERLE: “Dans ces conditions, le contrôle revêt une importance primordiale. Il constitue un procédé dont la souplesse permet de concilier l’indépendance des Etats avec les exigences de la coordination des activités nationales par l’organisation. Il tend à assurer, mieux que tout autre procédé autoritaire ne pourrait le faire en l’état actuel de la structure de la société internationale, l’harmonisation des activités particulières avec les fins poursuivies par les différentes institutions internationales. Bref, il représente le procédé de « gouvernement » le mieux adapté à la condition actuelle des organisations internationales dans leurs rapports avec les Etats”. MERLE, M. “Le contrôle exercé...”, *op. cit.*, p. 413.

1.2. El control internacional del respeto a la situación de los derechos humanos

A partir la teoría general del control brevemente expuesta, podemos pasar al examen de uno de los ámbitos materiales donde el control internacional se ha desarrollado más intensamente: la protección internacional de los derechos humanos. Efectivamente, como veremos en seguida, a partir de finales de la Segunda Guerra Mundial comenzaron a establecerse sistemas de control en el marco específico de la protección internacional de los derechos humanos. Este proceso tuvo como resultado la construcción de sistemas internacionales de control en diferentes ámbitos, tanto a nivel universal como regional, como vamos a ver a continuación.

1.2.1. Origen y desarrollo histórico de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos

La protección internacional de los derechos humanos es resultado de un proceso evolutivo, que comenzó a finales del siglo XIX y que se caracteriza, entre otras cosas, por su rápida progresión, por su apertura al cambio y a la evolución, por su carácter axiológico y por la heterogeneidad de sus normas e instituciones³⁵.

³⁵ La heterogeneidad se refiere a la existencia de diferentes sistemas de protección, cada uno con sus propias características, lo que dificulta la tentativa de construir una teoría general común. Para DIEZ DE VELASCO: "Se configura así un nuevo sector del ordenamiento internacional caracterizado por su progresividad y su dimensión axiológica, en el que es posible identificar principios y estructuras comunes a los distintos sistemas que lo integran". DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 16ª Edición, 2007, pp. 649;

Para BROWNLIE, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es ideológico, amplio y disperso: "Inevitably it has carried to the international forum the ideologies and concepts of freedom of various leading status, and ideological differences have influenced the debates". (...) "Human rights is a broad area of concern and the potential subject matter ranges from the questions of torture and fair trial to the so-called third generation of rights, which includes the right to economic development and the right to health." (...) "Many lawyers in academic life refer to an entity described as 'International Human Rights Law' which is

Tradicionalmente, la protección de dichos derechos era considerada como un asunto propio del derecho interno estatal. En consonancia con este punto de vista, el Derecho Internacional solía eximirse de reglamentar la relación entre el Estado y sus ciudadanos, apoyándose teóricamente en los principios de soberanía y no-intervención. Según esta posición, ningún miembro de la Comunidad internacional tenía la legitimidad para interferir u opinar respecto a la relación del Estado con los ciudadanos bajo su jurisdicción³⁶.

A pesar de algunas excepciones a esta regla general y de la existencia de algunos antecedentes en materia de protección internacional de individuos, este principio permaneció vigente hasta finales de la Segunda Guerra Mundial³⁷. Con la finalización del conflicto, en 1945, salieron a la luz los

assumed to be a separate body of norms. While this is a convenient category of reference, it is also a source of confusion. Human rights problems occur in specific legal contexts. The issue may arise in domestic law, or within the framework of a standard-setting convention, or within general international law. There is thus the law of a particular State, or the relevant principles of general international law. In the real world of practice and procedure, there is no such entity as 'International Human Rights Law'." BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 7th edition, 2008, pp. 553 y 554;

Sobre el DIDH, el internacionalista VILLÁN DURÁN ha afirmado que "... a medida que se ha ido desarrollando, se ha confirmado como un derecho dinámico, evolutivo y progresivo, abierto a las nuevas formulaciones de cada momento histórico de la sociedad internacional". VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, Madrid, 2002, p. 69;

Para PASTOR RIDRUEJO, "Ha surgido así en el Derecho internacional un nuevo sector o capítulo, el Derecho internacional de los derechos humanos, cuyas normas dejan traslucir nítidamente algo tan importante como la incorporación de valores morales y humanos a la disciplina". PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 13ª Edición, 2009, p. 200.

³⁶ Vid KRASNER, S. D., "Sovereignty (history of the concept)", *F.P.*, Enero 2001.

³⁷ Como recuerda Díez DE VELASCO: "Estos nuevos sistemas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos no surgieron de la nada. Por el contrario, desde finales del siglo XIX se definen instituciones diversas que concurren en la protección de la persona humana. Baste con mencionar a este respecto la regulación relativa a las denominadas 'prácticas odiosas' (tales como la esclavitud, el tráfico de estupefacientes o la trata de blancas), la consolidación de la técnica de la protección diplomática o, en un ámbito más reducido, la regulación del asilo diplomático y territorial en América Latina. A lo que hay que añadir, en un marco ya más próximo al actual, el establecimiento en el seno de la Sociedad de Naciones de regímenes específicos de protección de las minorías en Europa y de protección de la población de los territorios sometidos al régimen de mandatos". Díez DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho ...*, *op. cit.*, p. 649;

numerosos abusos perpetrados por los Estados (principalmente el Estado alemán) durante la guerra, en contra de un sinnúmero de individuos en diferentes países, pero también *en contra de sus propios nacionales*³⁸. El conocimiento de las brutalidades cometidas durante el conflicto, aunado a la creciente conciencia de la relación entre la protección de los derechos humanos y la preservación de la paz internacional, terminaron por elevar el asunto desde la jurisdicción interna de los Estados hacia el ámbito internacional³⁹.

Esta consagración de la protección internacional del individuo se formalizó inicialmente con la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, cuya Carta fundacional evocaba específicamente los derechos

Por otro lado, a parte de los ya mencionados, VILLÁN DURÁN también añade como antecedente de la protección internacional de los derechos humanos los primeros convenios de Ginebra sobre heridos y enfermos de guerra, la protección de los refugiados y los derechos de los trabajadores. Vid VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho Internacional de los...*, op. cit., p. 69; Vid SHAW, M. N., *International Law*, 1947, Cambridge University Press, 5a. ed., 2003, p. 252.

³⁸ Como describe CASSESSE: "During the Second World War the Allies became aware that some of the most heinous acts of barbarity perpetrated by the Germans were not prohibited by traditional international law. The laws of warfare only proscribed violations involving the adversary or the enemy populations, whereas the Germans had also performed inhuman acts for political or racial reasons against their own citizens (trade-unions members, social-democrats, communists, Jews, gypsies, members of the church); against citizens of the allies (for example Italian Jews in the period before Italy's surrender in 1943 and French Jews under the Vichy regime (1940-4); against nationals of States not formally under German occupation and, therefore, not protected by the international rules safeguarding the civilian population of occupied territories". CASSESSE, A., *International Law in a...*, op. cit., p. 290.

³⁹ Como explica VILLÁN DURÁN: "El paso decisivo a la internacionalización definitiva de los derechos humanos en la Carta de 1945 cristaliza gracias a una serie de factores que concurrieron al final de la Segunda Guerra Mundial, que pusieron en evidencia la insuficiencia de la protección nacional: el repudio contra los crímenes nazis, el deseo de paz, la afirmación de la supremacía de los valores democráticos, la re-fundación de la sociedad internacional organizada con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); el peso específico de la opinión pública a través de las ONGs; y, sobre todo, la voluntad decidida de los Estados fundadores de la ONU en conseguir un consenso político que hiciera posible la construcción de un sistema universal de protección de los derechos humanos, aun en contra de los intereses inmediatos de esos mismos Estados". VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho Internacional de los...*, op. cit., p. 69;

Para CASSESSE, sin embargo, el principal factor para que se admitiera una teoría de los derechos humanos en el ámbito internacional fue que las potencias ganadoras, que ya funcionaban internamente con un sistema legal y una filosofía política con base en una carta de derechos, creían que las barbaridades habían ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial se debían a la existencia de una filosofía política que se caracterizaba por la falta de respeto hacia la dignidad humana. Para estos países, la solución lógica consistía en promover internacionalmente sus valores internos en el plan internacional. Vid CASSESSE, A., *International Law in a...*, op. cit., pp. 289 y 290.

humanos entre sus propósitos⁴⁰. Posteriormente, se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en 1948, que tuvo la triple función de aclarar lo que debía entenderse por derechos y libertades en el ámbito internacional, enumerándolos expresamente en su texto; de servir como documento legítimo para exigir la protección de estos derechos en el plano internacional, debido a que recibió el aval de prácticamente todos los Estados de la Comunidad internacional de la época, al ser aprobada por unanimidad en la Asamblea General; y de orientar el futuro desarrollo de otros instrumentos normativos internos e internacionales de protección⁴¹.

Enseguida, surgieron múltiples instrumentos internacionales, con el objetivo tanto de conceder fuerza jurídica a los enunciados de la Declaración Universal de Derechos Humanos como de desarrollarla o especificarla⁴². Este

⁴⁰ Entre los propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el artículo 1 está “el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Carta de las Naciones Unidas, artículo 1, párrafo 3;

Como recuerda BUERGENTHAL, “This branch of international law did not really come into its own until after World War II”. BUERGENTHAL, T. “*The Evolving International...*”. *op. cit.*, p. 783;

Para VILLÁN DURÁN, al reconocer los derechos humanos la Carta de la ONU “aportó a la CI de 1945, así como al ordenamiento jurídico que entonces la regía, un elemento de humanización que habría de condicionar decisivamente las relaciones internacionales en las décadas siguientes”. VILLÁN DURÁN, C., “*Curso de Derecho Internacional de los...*”, *op. cit.*, p. 70.

⁴¹ Para BOBBIO, la importancia de la Declaración de 1948 está en que en ella se refleja por primera vez un sistema de principios fundamentales de la conducta humana libre y expresamente aceptado por 48 Estados que componían la ONU, lo que es prácticamente la totalidad de los miembros de la organización en aquel entonces. *Vid* BOBBIO, N., *El tiempo de los derechos*, Trad. Rafael de Asís, Sistema, Madrid, 1991, p.66;

Para BUERGENTHAL, GROSSMAN y NIKKEN, “por el status moral y la importancia legal y política que la Declaración adquirió a través de los años, está a la altura de la Carta Magna y de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como un hito de la lucha del hombre por la libertad y dignidad humana”. BUERGENTHAL, T. et al, *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Jurídica Venezolana/IIDH, Caracas / San José 1990, p. 23;

⁴² Se puede hablar de la existencia de diferentes etapas en el desarrollo del DIDH. Así, por ejemplo, la etapa inicial sería la declaratoria, que se destaca por la elaboración de resoluciones, de naturaleza eminentemente enunciativa, que por ello no vinculaban jurídicamente al Estado dentro de la esfera internacional. Así, por ejemplo, en el caso de la OEA, se aprobó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el caso de la ONU, la Declaración Universal; en el caso de Europa, la Declaración Europea de Derechos Humanos. El siguiente paso fue el establecimiento de obligaciones para los Estados por medio de pactos y convenciones internacionales de protección de los derechos humanos, que sería la etapa convencional. En este sentido, se aprobaron, en el ámbito del sistema de protección de la ONU, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de

proceso se dio en el ámbito mismo de la ONU, pero también en el ámbito de otras organizaciones de carácter regional, lo que nos permite hablar en *ámbito regional y ámbito universal de protección de los derechos humanos*.

Actualmente, la protección internacional de los derechos humanos sigue expandiéndose e interconectándose en sus diferentes manifestaciones, por lo que se puede hablar de la existencia de una red de sistemas de control cuya existencia misma ya supone un desincentivo a los Estados a la hora de incumplir las normas internacionales. En las palabras de DUPUY, “les procédures administratives et diplomatiques visant à assurer la garantie des droits de l’homme on été multipliées au cours des dernières années, dans le cadre de plusieurs organisations universelles d’abord (...), au point d’enserrer les États concernés dans un réseau dense de contrôles et dont l’existence même est pour eux un facteur d’incitation à limiter les violations des droits de l’homme sinon toujours à s’acquitter rigoureusement de leurs obligations”⁴³. La evolución de dicha red ha resultado tanto en el intercambio entre los diferentes sistemas internacionales de control como en el creciente entrelazamiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con otras áreas del Derecho Internacional Público, como es el caso del Derecho Internacional Humanitario (DIH)⁴⁴, dedicadas a la protección de la dignidad humana en el contexto de los conflictos armados.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966. En el ámbito regional se aprobó en Europa la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), en el continente americano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y en África la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981). A estos pactos y convenciones de naturaleza general les siguieron, en el ámbito de cada uno de los sistemas, otros de contenido más específico. Así, dichos pactos tutelaban derechos (como, por ejemplo, el derecho a no ser objeto de tortura y malos tratos) o protegían a sujetos específicos (como los niños, las mujeres). Esta tercera etapa sería la de especificidad en la protección de los derechos.

⁴³ DUPUY, P. M., *Droit International Public*, Éditions Dalloz, Paris, 7^{ème} édition, 2004, p. 246.

⁴⁴ El mismo Consejo de Derechos Humanos ha reconocido la influencia del Derecho Internacional Humanitario en la protección internacional de los derechos humanos. Así, al referirse a las fuentes de referencia para el Examen Periódico Universal entendió que “dada la naturaleza complementaria y de mutua relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el examen tendrá en cuenta el derecho internacional humanitario aplicable”. Res. A/HRC/5/1, de 18 de junio de 2007, pár.1.

1.2.2. Características del control internacional en el ámbito de los derechos humanos

A pesar de la diversidad de los sistemas de protección, cada uno de ellos con sus propias características, es posible identificar algunos rasgos comunes que les confiere una cierta unidad⁴⁵. Así, el control internacional en materia de derechos humanos *suele desarrollarse exclusivamente en el seno de Organizaciones Intergubernamentales*⁴⁶, utiliza predominantemente *modelos no judiciales* y tiene como *objetivo principal la mejora del desempeño estatal* en el cumplimiento de la norma y el incremento de la protección de los derechos humanos antes que la condena internacional de la conducta analizada⁴⁷. Asimismo, las normas internacionales de protección suelen estar compuestas de una doble estructura: por un lado, disponen de reglas sustantivas que aseguran derechos a los individuos y obligaciones a los Estados; por otro, establecen mecanismos de control internacional sobre el cumplimiento de dichas obligaciones⁴⁸.

Como se puede deducir, en lo que respeta a los mecanismos de control, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sigue muchos de los rasgos que ya hemos expuesto en la parte general sobre los medios utilizados.

⁴⁵ Para DÍEZ DE VELASCO, "Aunque cada uno de estos sistemas presenta características propias que les diferencian parcialmente de los restantes, la unidad e identidad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se refleja en la existencia de un conjunto de elementos y características básicas que son comunes a todos ellos". DÍEZ DE VELASCO, M., *"Instituciones de Derecho ..."*, op. cit., p. 650;

Sobre las instituciones y procedimientos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, PASTOR RIDRUEJO ha afirmado que "El número de estos mecanismos es elevado y su tipología extremadamente variada, hasta el punto de que no resulta fácil construir una teoría general al respecto". PASTOR RIDRUEJO, J. A., *"Curso de Derecho ..."*, op. cit., p. 201.

⁴⁶ Para las razones porqué la protección internacional de los derechos humanos se desarrollan en el ámbito de las Organizaciones Intergubernamentales, Vid STEINER, H., "International protection of human rights", En M.D. Evans (editor), *International Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Nueva York, 2006, pp. 755 a 757.

⁴⁷ Vid DÍEZ DE VELASCO, M., *"Instituciones de Derecho ..."*, op. cit., p. 651.

⁴⁸ Vid DÍEZ DE VELASCO, M., *"Instituciones de Derecho ..."*, op. cit., p. 651; PASTOR RIDRUEJO, J. A., *"Curso de Derecho ..."*, op. cit., pp. 200 y 201.

En concreto, los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos suelen utilizar casi invariablemente el mecanismo de informes, aunque eventualmente también prevén comunicaciones interestatales o individuales. Asimismo, en lo que respecta a los órganos encargados de la realización del control, los modelos más frecuentes suelen ser comités o comisiones, compuestas de expertos independientes. Por su parte, las investigaciones pueden tratar de situaciones masivas de violación de los derechos humanos o de casos individuales, según el procedimiento que se utilice o el sistema de que se trate⁴⁹.

Pero, al mismo tiempo, en muchos sentidos el control internacional en materia de derechos humanos se particulariza frente a las operaciones de control realizadas en otras esferas. Así, salta a la vista *el objeto mismo de protección, que deja de ser el interés estatal* en una relación de reciprocidad con otro Estado *para ser la tutela del individuo frente a la actuación estatal*. Esto ha supuesto, como hemos mencionado, una subversión del principio de soberanía en su versión tradicional, ya que se crea la posibilidad de que un acto del Estado en el interior de su territorio respecto a sus propios ciudadanos pueda caracterizar un hecho ilícito internacional.

Como señala STEINER, "Conduct amounting to a violation of international law frequently takes place outside the territory of the delinquent State. But the operative events may also occur entirely within that territory: arrest of an ambassador, abusive treatment of an alien, or the refusal to honour a treaty commitment permitting an alien to do business. Nonetheless each illustration implicates other States and international order: the ambassador was entitled to an immunity from arrest, the maltreatment of the alien violated the law of State responsibility, or a treaty with the alien's State of nationality was broken. Each is as 'international' in its effects as the familiar violations of international law through extraterritorial conduct."

⁴⁹ Vid DÍEZ DE VELASCO, M., "*Instituciones de Derecho ...*", *op. cit.*, pp. 650 a 652.

Human rights law differs. In the treaty and customary law of the last half century, no trace of foreign element is essential to the conclusion that a State has violated its international obligations regarding individual rights. In all but a few respects, treaties and customary law abolish the citizen-alien distinction that long decided whether State abuse amounted to an international wrong. Citizens have rights under international law against their own State with respect to its violations that have only internal effects”⁵⁰.

Otra de las características de la protección internacional de los derechos humanos, y por ende del control en materia de derechos humanos, es su *carácter estatocéntrico* y el *voluntarismo positivista*. Efectivamente, los Estados siguen siendo la referencia en varios aspectos: son ellos los que elaboran, en el marco de las organizaciones intergubernamentales, las normas internacionales de derechos humanos; son ellos también los principales autores de las conductas violadoras y, a la vez, los principales responsables por asegurar el cumplimiento de las normas protectoras⁵¹. Se cumple, así, hoy aún, el principio de desdoblamiento funcional que enunciara SCELLE en los años 30.⁵²

⁵⁰ STEINER, H., “*International protection of...*”, *op. cit.*, p. 769. Traducción libre de la autora.

⁵¹ Sobre el sistema de protección de los derechos humanos como un sistema predominantemente estatal, STEINER plantea si, en un mundo de derechos humanos que afecta de manera tan incisiva a la vida interna de los Estados, es posible marcar una línea divisoria clara entre instituciones y procesos nacionales e internacionales, todo ello teniendo en cuenta que en el ámbito de las organizaciones internacionales, instituciones que impulsan la protección internacional de los derechos humanos, los Estados son miembros activos y votantes. *Ibid*, p. 754;

Por su parte, como explica BROWNLIE: “The classical and still general method of enforcement is by means of the duty of performance of treaty undertakings imposed on the Status Parties. It is the domestic legal systems of the States Parties to the given convention which are the vehicles of implementation.” BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, 7th edition, Oxford University Press, 2008, p. 562;

Para SHAW, como consecuencia de la igualdad y soberanía de los Estados y su corolario establecido en el artículo 2(7) de la Carta de la ONU, un Estado no puede inmiscuirse en los asuntos internos de otro Estado, prevaleciendo siempre la jurisdicción estatal. Sin embargo, ésta regla ha sido matizada en la protección internacional de los derechos humanos. Aún así, en respeto al principio general, se exige el agotamiento de los recursos internos antes de acudir a la esfera internacional. *Vid* SHAW, M. N., “*International Law*”, *op. cit.*, p. 254.

⁵² *Vid* SCELLE, G., *Cours de Droit International Public (Le Fédéralisme International)*, París, 1947-1948, p. 101 y ss.

El reconocimiento de la importancia primaria de los Estados en la protección de los derechos humanos se traduce jurídicamente en el *principio de la subsidiariedad*, que implica reconocer la primacía de la jurisdicción interna de los Estados a la hora de resolver conflictos referentes al tema⁵³. En lo que al Estado se refiere, esto conlleva la obligación de adecuar su sistema interno a las normas internacionales de derechos humanos. En contrapartida, el Derecho Internacional mantiene la prerrogativa de establecer normas y ejercer una actividad de control internacional en el caso de que el sistema interno no exista, no funcione o actúe de manera ineficaz. La manifestación procesal del principio de subsidiariedad se conoce como “agotamiento de los recursos internos”, requisito a ser comprobado en innumerables situaciones como condición de admisibilidad de una reclamación internacional⁵⁴.

Todo lo expuesto anteriormente nos lleva a la *gran paradoja en la que se enmarca la protección internacional de los derechos humanos* y también las respectivas operaciones de control, que es el *doble protagonismo de los Estados, a la vez protectores y violadores de las normas de derechos humanos*⁵⁵. Como explica GORDON LAUREN: “In other words, the fundamental problems and ultimate paradox, was that those very governments most guilty of violating the human rights of their own people were being asked to provide protection against themselves”⁵⁶.

⁵³ Para PASTOR RIDRUEJO, “Es importante recordar en esta tentativa de introducción general al Derecho internacional de los derechos humanos que su gran principio rector es el de la subsidiariedad, lo que quiere decir que el protector primordial y principal de los derechos fundamentales es el Estado, no la comunidad internacional”. PASTOR RIDRUEJO, J. A., “Curso de Derecho ...”, *op. cit.*, p. 202.

⁵⁴ Aún según PASTOR RIDRUEJO, el principio de subsidiariedad significa que en el plano normativo y sustantivo, idealmente el contenido de las normas de derecho interno debería coincidir con el de las normas internacionales de derechos humanos. En el plano del control, implica la exigencia del agotamiento de los recursos internos como condición para la admisibilidad de la demanda por parte de instituciones nacionales y el deber de establecer en el ordenamiento doméstico los recursos necesarios para reparar las violaciones. *Ibid*, p. 203.

⁵⁵ Otros autores que hablan de esta paradoja, *vid* DONNELLY, J., “International Human Rights: a regime analysis”, *I. O.*, v. 40, 1986, n. 3, p. 608 y; ONUF, N. G, PETERSON, V. S., “Human Rights from an International Regimes Perspective”, *J.I.A.* v. 38, 1984, p. 335.

⁵⁶ GORDON LAUREN, P., “‘To Preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings’: the journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council”, *H. R.Q.* 29, 2007, p. 312.

Nuestra posición es que las reiteradas acusaciones de la doctrina sobre la debilidad del control internacional en materia de derechos humanos posiblemente se deben tanto a esta contradicción fundamental como al mismo grado de evolución actual de la Sociedad internacional que, a pesar de los avances, continúa siendo esencialmente westfaliana, estatocéntrica y sentando sus raíces en la soberanía estatal⁵⁷.

Finalmente, señalar que un aspecto que es marcadamente más fuerte en las operaciones de control internacional en derechos humanos que en otras áreas, probablemente debido a esta aparente debilidad, es la utilización de la publicidad como herramienta de presión. En este sentido, merece la pena destacar el papel de las Organizaciones No Gubernamentales que, movilizando a la opinión pública internacional, busca contrarrestar los inconvenientes del flexible sistema de control internacional⁵⁸.

⁵⁷ Autores como DUPUY, PASTOR RIDRUEJO y STEINER mencionan la fragilidad de los mecanismos de control internacional de la protección de los derechos humanos. DUPUY habla en “precariedad relativa” de los procedimientos de garantía internacional de los derechos humanos. Mientras que para el autor la precariedad es inherente a los instrumentos de control internacional en general, ésta se relativiza cuando tomamos en consideración el contexto internacional y la pervivencia de principios como el de la soberanía. También STEINER afirma que la protección internacional de los derechos humanos es débil. Para CARRILLO SALCEDO, la soberanía como principio constitucional del Derecho Internacional no ha sido desplazada por la aparición de las Organizaciones Internacionales, ni por el reconocimiento de la dignidad de la persona, pero sí ha quedado erosionada y relativizada. Con eso, surge una tensión dialéctica entre ambos principios, que caracteriza al DIDH. *Vid* DUPUY, P. M., “*Droit International Public...*”, *op. cit.*, pp. 238 a 249; STEINER, H., “*International protection of...*”, *op. cit.*, p. 769; CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2001, pp. 15 y 16.

⁵⁸ Para DUPUY, la emergencia y la movilización de una opinión pública internacional, estructurada particularmente por un indiscutible número de organizaciones no gubernamentales, permiten el refuerzo progresivo de un control político, ya existente en el seno de organizaciones intergubernamentales y con las que las ONG ya mantienen relaciones constantes y frecuentemente estrechas. *Vid* DUPUY, P. M., “*Droit International Public...*”, *op. cit.*, p. 238.

1.2.3. El nacimiento de los sistemas universales y regionales de protección de los derechos humanos

Hemos visto que los primeros pasos hacia el establecimiento de un sistema internacional de protección de los derechos humanos fueron la consagración internacional de los derechos humanos en la Carta de San Francisco y la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. Posteriormente, en el ámbito de la ONU, surgieron una serie de tratados, declaraciones, órganos y procedimientos para implementar los derechos enunciados en la DUDH conformando, como veremos mejor más adelante, el sistema universal de protección⁵⁹.

Por otro lado, en el mismo ambiente internacional de inquietud, provocada por el conocimiento de las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, surgieron otros instrumentos normativos e

⁵⁹ Entre la abundantísima bibliografía sobre la protección internacional de los derechos humanos en general, Vid: CANÇADO TRINDADE, A. A., "Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights (at global and regional levels)", *R.C.A.D.I.*, Tomo II, 1987, vol. 202, pp. 9 a 436; CASSIN, R., "Les Droits de l'homme", *R.C.A.D.I.*, Tomo IV, 1974, vol. 140, pp. 321 a 332; STEINER, H. J., ALSTON, P., GOODMAN, R., *International Human Rights in context. Law, Politics, Moral*, 3rd edition, Oxford University press, 2007; STEINER, H., "International protection of ...", *op. cit.*; VASAK, K., "Le droit international des droit de l'homme", *R.C.A.D.I.*, Tomo IV, vol. 140, 1974, pp. 333 a 416; VILLÁN DURÁN, C., "Curso de Derecho Internacional de los...", *op. cit.*; CASTILLO, M., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; LAUTERPACHT, H., "The international protection of Human Rights", *R.C.A.D.I.*, Tomo I, 1947, vol. 70, pp. 1 a 108; PIOVESAN, F., "Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano", *Boletim NDH*, D.D.P.U.C.R.J., n. 02 Jan/Dez 2006; FERNÁNDEZ LIESA, C. R., "Desarrollos doctrinales y de la práctica internacional de protección de los derechos humanos en el siglo XIX", en G. Peces-Barba Martínez, E. Fernández García, R. Asís Roig, F.J. Ansuátegui Roig et al, *Historia de los Derechos Fundamentales*, Vol. II, Dykinson, Madrid, 1998, pp. 547-578; ROBERTSON, A. H., MERRILS, J. G., *Human Rights in the world. An introduction to the study of the international protection of Human Rights*. 3rd edition. Manchester University Press, Manchester/Nueva York, 1989; VALTICOS, N., "International Mechanisms for the protection of Human Rights", En M. Bedjaoui (Editor), *International Law: achievements and prospects*, Martinus Nijhoff Publishers, Paris, 1991; CARRILLO SALCEDO, J. A., "Soberanía de los Estados...", *op.cit.*; CARVALHO RAMOS, A., *Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil*, Renovar, Rio de Janeiro, 2002; CASSESSE, A., *Diritto Internazionale. II. Problemi de la Comunità Internazionale*, Mulino, Boloña, 2004; DÍEZ DE VELASCO, M., "Instituciones de Derecho ...", *op. cit.*; REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional*, McGraw -Hill, Madrid, 1997.

institucionales, esta vez a nivel regional, que inauguraron la protección internacional de los derechos humanos en Europa, América y África, siguiendo un orden cronológico.

El *sistema europeo*, considerado por muchos autores como el más eficaz entre sus homólogos regionales, nació en el marco del Consejo de Europa, organización creada en 1949, con el objetivo de promover la paz, la democracia y los derechos humanos en el continente⁶⁰. Según PIOVESAN, el sistema europeo “é o mais consolidado e amadurecido dos sistemas regionais”⁶¹. Para BUERGENTHAL: “The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms established what has become the most effective international system for the protection of individual human rights to date.”⁶².

En 1950, se aprobó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que estableció mayoritariamente derechos civiles y políticos y que previó la creación de una Comisión y una Corte Europeas de Derechos Humanos, además de un Comité de Ministros, responsable de realizar la supervisión del cumplimiento de las decisiones del tribunal. Se trató de la primera vez que un conjunto de Estados creó un sistema judicial de protección y garantía de los derechos humanos.

⁶⁰ Entre los innumerables trabajos sobre el sistema europeo de protección de los derechos humanos, *Vid* OVEY, C., WHITE, R., *European Convention on Human Rights*, 3rd edition., Oxford, Oxford University Press, 2002; HARRIS, D., O’BOYLE, M., WRABRICK, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London/Dublin/Edinburgh, 1995; O’BOYLE, M., “Reflections on Effectiveness of the European System for the Protection of Human Rights”, En A. F. Bayefsky (editor.), *The UN Human Rights System in the 21st century*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston, 2000; CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 2003; PÉREZ VERA, E., “El Consejo de Europa y los Derechos Humanos”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2000, v. IV, pp. 463 a 515; PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., LLAMAS CASCÓN, A., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid / B.O.E., Madrid, 1999, pp. 550 a 557.

⁶¹ PIOVESAN, F., “Direitos humanos e ...”, *op. cit*, p. 5.

⁶² BUERGENTHAL, T. “The Evolving International...”. *op. cit*, p. 792.

Posteriormente, por medio de protocolos adicionales, el Convenio fue sufriendo modificaciones, con ampliaciones en lo que respeta a los derechos protegidos y una reestructuración de sus órganos de funcionamiento, resultando finalmente en la extinción de la Comisión Europea y en la concentración de sus competencias en manos de la Corte⁶³. Por otro lado, los derechos económicos, sociales y culturales se proclamaron en la Carta Social Europea en 1961, con un sistema de control propio, aunque sin instancia judicial⁶⁴.

El sistema interamericano, por su parte, se instauró en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya Carta fundacional ya reconocía los derechos humanos⁶⁵. Efectivamente, entre los principios proclamados en la Carta de la OEA, firmada en Bogotá en 1948, estaba el

⁶³ La Comisión estaba encargada de decidir acerca de la admisibilidad de las demandas, establecer los hechos, contribuir a los posibles arreglos amistosos y, en su caso, emitir una opinión acerca de si hubo o no violación del Convenio, opinión que la Comisión remitía al Comité de Ministros del Consejo de Europa. El Tribunal, de jurisdicción voluntaria u opcional, quedaba encargado de dictar una sentencia definitiva y vinculante en los asuntos que le fuesen sometidos por la Comisión o por un Estado parte interesado en el caso. En la práctica, este mecanismo de protección resultó pesado (intervención de dos órganos), lento (tardaba mucho todo el procedimiento) e insatisfactorio (primero porque las víctimas sólo tenían legitimación activa ante la Comisión pero no ante el Tribunal y facilitaba a que un caso fuese decidido por un órgano político, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, y no por un órgano judicial independiente e imparcial). Con la aprobación del protocolo 11, se instituyó un único órgano de control, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de carácter permanente y jurisdicción obligatoria. Para información adicional sobre el antiguo funcionamiento del sistema europeo *Vid* VALENCIA VILLA, A., "Los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos", En C. Martín, D. Rodríguez-Pinzón, J. A. Guevara B. (edit.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Universidad Iberoamericana / Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional de Washington College of Law, American University / Distribuciones Fontamara, México D.F., 2004, pp. 144 y 145; BUERGENTHAL, T. "The Evolving International...". *op. cit.*, p. 793; PASTOR RIDRUEJO, J. A., "Curso de Derecho...", *op. cit.*, pp. 219 a 222.

⁶⁴ A pesar de que la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa han ratificado la Carta Social Europea, la ratificación de su protocolo adicional referente a los mecanismos de control ha recibido un número bastante inferior de ratificaciones, lo que reduce considerablemente la eficacia de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en Europa. La Carta Social Europea fue revisada en 1996.

⁶⁵ Para más bibliografía sobre el sistema interamericano *Vid* BUERGENTHAL, T., SHELTON, D., *Protecting Human Rights in the America: Cases and Materials*, International Institute of Human Rights (IIDH), 4th Edition, 1995; FAÚNDEZ – LEDESMA, H., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*, IIDH, San José, 3ª edición revisada, 2004; NIKKEN, P., *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Civitas / IIDH, Madrid, 1987; MEDINA C. (coord.), "El sistema interamericano de derechos humanos", C.A.J., Seminarios, n. 25, *Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales*, Santiago de Chile, 1993.

respeto a los derechos fundamentales de la persona humana⁶⁶. Asimismo, en la misma fecha en que se creó la OEA se aprobó también la Declaración Americana de Derechos Humanos. Posteriormente, en 1959, y se estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en la práctica realizaría un incipiente sistema de control con base en la Carta de la OEA y en la Declaración Americana⁶⁷.

El principal instrumento normativo del sistema interamericano es la Convención Americana sobre Protección de los Derechos del Hombre (CADH) que se adopta en 1969. Al igual que el Convenio Europeo, contempla mayoritariamente los derechos civiles y políticos. La CADH concedió legitimidad convencional a las atribuciones de la Comisión y previó una Corte Interamericana de Derechos Humanos, conformando así un sistema de control más estructurado y con base en los derechos que ella misma dispone. Posteriormente, por medio de protocolos adicionales y convenciones temáticas, se ha ampliado la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano para incluir los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros⁶⁸. Por todo ello, podemos afirmar que después del sistema europeo,

⁶⁶ Así, la Carta de Bogotá de 1948 anuncia en su artículo 3 que: “Los Estados americanos reafirman los siguientes principios: (...) I) Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.

⁶⁷ En palabras de BUERGENTHAL: “When the Charter of the Organization of American States (OAS) was adopted in Bogota, Colombia, in 1948, it made only general references to human rights. But the same Bogota conference also proclaimed the American Declaration of the Rights and Duties of Man, though merely in the form of a nonbinding conference resolution. Before the American Convention on Human Rights entered into force in 1978, the human rights provisions of the OAS Charter, read together with the American Declaration, provided the sole, albeit rather weak, legal basis for the protection of human rights by the OAS.” BUERGENTHAL, T., “*The Evolving International...*”. *op. cit.*, pp. 794 y 795;

Como señala PASTOR RIDRUEJO: “La Comisión existía en la Organización de Estados Americanos antes de la entrada en vigor de la Convención en tanto que órgano de promoción y verificación de los derechos humanos en el continente, función esta última del mayor interés y que sigue desempeñando en la actualidad mediante la redacción de informes anuales sobre la situación general de los derechos humanos en determinados Estados. Se trata de un control de tipo político, similar en sus grandes líneas al que despliega la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas cuando “moviliza la vergüenza” respecto de ciertos países a través de los procedimientos públicos especiales.” PASTOR RIDRUEJO, J. A., “*Curso de Derecho...*”, *op. cit.*, p. 230.

⁶⁸ El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, es el responsable por la salvaguardia de estos derechos en el sistema interamericano.

el interamericano es el más estructurado entre los regímenes regionales de protección de los derechos humanos.

Finalmente, está *el sistema africano*, que se desarrolló bajo los auspicios de la Organización de la Unidad Africana (OUA), fundada en 1963⁶⁹. El instrumento fundacional del sistema, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, es de 1981, lo que hace del sistema africano el más reciente entre sus pares. A raíz de su inicio tardío y de las particularidades del continente africano, se puede decir que el sistema tiene una identidad propia, reconociendo otros derechos que no sólo los tradicionales derechos civiles y políticos. Como subraya PIOVESAN: “A Carta Africana realça identidade própria e uma gramática de direitos humanos e dos povos que em muito a diferencia das Convenções Européia e Americana de Direitos Humanos. Se estas se apegam ao ideário liberal-individualista na formulação de direitos civis e políticos, a Carta Africana contempla uma agenda de direitos humanos própria, que congrega, ao lado de direitos civis e políticos, os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais”⁷⁰. Entre sus novedades también está el haber introducido el concepto de derecho de los pueblos y los deberes de los individuos respecto a la familia, a la comunidad y al Estado⁷¹.

A la similitud de sus homólogas regionales, la Convención Africana previó mecanismos de control para verificar el respeto a las obligaciones que dispone. Para ello, creó la Comisión Africana de Derechos Humanos,

⁶⁹ Entre la bibliografía sobre el sistema africano de protección, *Vid.*: BELLO, E. G., “The African Charter of Human Rights and Peoples’ Rights. A legal analysis”, *R.C.A.D.I.*, Tomo V, 1985, vol. 194, pp. 9 a 268; MURRAY, R., *The African Commission on Human and Peoples’ Rights and International Law*, Hart, Oxford/Portland, 2000; EVANS, M. D. (editor), *The African Charter on Human and Peoples’ Rights: the system in practice, 1986-2000*, University, Cambridge, 2003; VILJOEN, F., *International human rights law in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2007; PADILLA, D., “An African Human Rights Court”, *A.H.R.L.J.*, v. 2, 2002, pp. 185 a 194.

⁷⁰ PIOVESAN, F., “Direitos humanos e ...”, *op. cit.*, p. 17.

⁷¹ Ver artículos 27 a 29 de la Carta Africana. Conforme explica VALENCIA VILLA, “ (...) la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptada en 1981, que se caracteriza por una concepción colectivista y comunitaria de los derechos humanos”. VALENCIA VILLA, A., “Los Sistemas Internacionales...”, *op. cit.*, pp. 147 y 148.

complementada en 1998 por el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos. Debido al poco tiempo en que lleva funcionando, es difícil evaluar la eficacia de la puesta en marcha del sistema africano.

Finalmente, es importante recordar que los diferentes sistemas de protección de los derechos humanos coexisten de manera complementaria⁷². Un país puede adherirse, y en general lo hace, tanto al sistema global (de las Naciones Unidas) como al regional que le corresponde conforme su localización geográfica (interamericano, europeo o africano)⁷³. Por otra parte, a la hora de accionar los mecanismos de control, los diferentes actores utilizarán uno u otro sistema según los matices del caso concreto.

⁷² Vid PIOVESAN, F., “*Os Direitos Humanos e ...*”, *op. cit.*, p. 228.

⁷³ Sobre la utilidad de los sistemas regionales de protección, HEYNS, PADILLA y ZWAAK han afirmado que “(...) the benefits of having such systems are widely accepted today. Countries from a particular region often have a shared interest in the protection of human rights in that part of the world, and the advantage of proximity in terms of influencing each other's behavior and ensuring compliance with common standards which the global system does not have. Regional systems also allow for the possibility of regional values to be taken into account when human rights norms are defined (...) The existence of regional human rights systems allows for enforcement mechanisms which can resonate better with local conditions than a global, universal system of enforcement”. HEYNS, C., PADILLA, D., ZWAAK, L., “A schematic comparison of regional human rights system: an update”, *Sur – R.I.D.H.*, Vol. 3, n. 4, São Paulo, Jun 2006.

2. El sistema universal de protección de los derechos humanos: la labor de la Comisión de Derechos Humanos

Una vez trazado un panorama general del control internacional en materia de derechos humanos y habiendo expuesto, así sea de forma resumida, el establecimiento de los sistemas regionales de protección, pasamos a estudiar el sistema universal de protección de los derechos humanos y aquel que fue su principal órgano en este tema, la Comisión de Derechos Humanos. Respecto a ésta, observaremos cómo, a través de la evolución historia de su práctica, la Comisión ha desarrollado progresivamente la protección de los derechos humanos en la ONU, principalmente por medio del entonces innovador sistema extraconvencional de promoción y protección de los derechos humanos. Por otro lado, también explicaremos brevemente la otra faceta del sistema, que es la de los mecanismos que tienen por base los tratados de derechos humanos auspiciados por las Naciones Unidas.

2.1. La evolución histórica de la Comisión de Derechos Humanos

Ya en su Carta Fundacional en 1945, las Naciones Unidas previeron la constitución de una comisión encargada específicamente del tema de los Derechos Humanos: “Art. 68. El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones”⁷⁴, como correspondía a la necesidad de llevar a cabo el tercero de los propósitos contenidos en el artículo 1º de la Carta: “Los propósitos de las Naciones Unidas son: (...) 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y

⁷⁴ Carta de San Francisco, de 1945.

a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”⁷⁵.

En efecto, en cumplimiento de esta previsión, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) creó, en 1946, la Comisión de Derechos Humanos, por medio de las resoluciones n. 5(I), de 16 de febrero, y 9(II), de 21 de junio. A partir de este mismo año, la Comisión empezó a funcionar, teniendo por principales características su carácter intergubernamental y su calidad de órgano de asesoramiento.

En los términos de la resolución 5(I), de 1946, la labor de la Comisión consistía en presentar proposiciones, recomendaciones e informes sobre varios temas. Además, también tenía por atribución efectuar estudios, formular recomendaciones y proporcionar información y otros servicios, a petición del Consejo Económico y Social⁷⁶. De hecho, se puede afirmar de la Comisión que ésta solía ser el órgano de las Naciones Unidas con el mandato más amplio en materia de derechos humanos y, por ello, ejerció un papel clave en la protección de estos derechos en el ámbito universal. Para DÍEZ DE VELASCO, la Comisión “nace originariamente como un órgano técnico y de asesoramiento (...) Sin embargo, la amplitud del mandato que le asignan las Resoluciones 5(I) y 9(II) del Consejo Económico y Social ha posibilitado una transformación del órgano (...). Esta evolución la configura como el órgano de las Naciones Unidas con competencias más amplias en materia de derechos humanos”⁷⁷.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Según la Res. 5(I) del ECOSOC, la Comisión de Derechos Humanos debería presentar proposiciones, recomendaciones e informes sobre: a) una declaración internacional de los derechos del hombre; b) declaraciones o convenciones internacionales sobre las libertades cívicas, la condición jurídica y social de la mujer, la libertad de información y otras cuestiones análogas; c) la protección de minorías; d) la prevención de discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Res. 5 (I), del Consejo Económico y Social, de 16 de febrero de 1946.

⁷⁷ DÍEZ DE VELASCO, M., “*Instituciones de Derecho ...*”, *op. cit.*, p. 554.

La Comisión estaba conformada por 53 representantes de Estados Miembros de la ONU, que actuaban como delegados de los países, lo que daba a este órgano un perfil marcadamente político⁷⁸. Estos representantes eran elegidos por el Consejo Económico y Social, según un criterio de distribución geográfica equitativa.

La Comisión tenía su sede en el Palacio de Naciones (en Ginebra, Suiza), y se reunía una vez al año en sesión ordinaria, por un periodo de 6 semanas. Desde 1990, sin embargo, había recibido autorización del Consejo Económico y Social para celebrar sesiones extraordinarias en caso de que fuera necesario (facultad que no utilizó con mucha frecuencia)⁷⁹.

Respecto a sus labores, como ya hemos mencionado, la Comisión de Derechos Humanos fue creada para ser un órgano asesor, aunque con el tiempo, y a través de la práctica, haya extendido sus funciones, aprovechando la amplitud de su mandato. Así, en su etapa inicial, más precisamente entre 1946 y 1967, las funciones de la Comisión se restringieron a una actividad de redacción de instrumentos internacionales y de promoción.

Durante este periodo, y como parte de toda la expectativa generada por el nacimiento de las Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos recibió innumerables denuncias de violaciones de los derechos humanos desde diversas partes del mundo. Como carecía de mandato formal para evaluar las acusaciones, durante mucho tiempo este órgano decidió no ocuparse de estas comunicaciones, con el pretexto de que no tenía las facultades para procesarlas⁸⁰. A pesar de decidir no tramitar las comunicaciones, la Comisión

⁷⁸ El número de miembros de la Comisión ha variado a lo largo del tiempo, hasta llegar recientemente al número de 53 delegados de los Estados miembros.

⁷⁹ Vid Resolución ECOSOC 1990/48, de 25 de mayo de 1948, que autorizó a la Comisión a reunirse de manera extraordinaria en caso de que se hiciese necesario.

⁸⁰ En virtud de la resolución 75(V), de 1947, la Comisión entiende que no tiene competencia para procesar las referidas comunicaciones. Como explica CARRILLO SALCEDO,

las archivaba y las ordenaba⁸¹. Posteriormente, a raíz de una labor de análisis de tales documentos, se construyeron el procedimiento de denuncia y los procedimientos públicos especiales, conocidos respectivamente como procedimientos 1503 y 1235.

De otro lado, en los términos de la resolución que la creó y de su reglamento interno, la Comisión tenía competencia para crear otros órganos subsidiarios, facultad que ejerció por medio de la creación de órganos *ad hoc* para procedimientos específicos. La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Subcomisión) merece destacarse dentro de sus órganos subsidiarios. La Subcomisión nació en 1946, inicialmente con el nombre de Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección a Minorías, y su función principal era elaborar estudios y asesorar a la Comisión en el ámbito promocional⁸². Al estar conformada por 26 expertos independientes (que no actuaban en representación de un gobierno, sino a título propio), la Subcomisión pudo realizar una labor más técnica e imparcial y pudo contribuir, en muchos sentidos, a la mejora de la promoción y protección de los derechos humanos en el seno de la Comisión de Derechos Humanos.

“(…) apenas fue constituida la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (...), miles de personas le dirigieron peticiones alegando violaciones de derechos humanos y buscando la intervención de las Naciones Unidas como instancia de protección internacional. Pero ni la Carta ni la Declaración conceden a los individuos que se consideren víctimas de violaciones de derechos humanos un derecho de acción o de petición ante los órganos de las Naciones Unidas (...) de ahí que, entre 1948 y 1967, la Comisión de Derechos Humanos estimase que no tenía competencias para tramitar las comunicaciones individuales sobre violaciones de derechos humanos, al considerar que únicamente tenía competencias de estudio y de promoción pero no de control.” CARRILLO SALCEDO, J. A., “*Soberanía de los Estados...*”, *op. cit.*, pp. 119 y 120. (cursivas del autor)

⁸¹ Como vimos, por medio de la resolución 75 (V), de 1947, la Comisión de Derechos Humanos se pronuncia por la falta de competencia para procesar las comunicaciones pero determina su archivamiento. En 1959, el ECOSOC confirma tal posición con la resolución 728 (XXVIII) y determina una metodología para ordenar las comunicaciones. *Vid* BUERGENTHAL, T., et al, “*Manual Internacional de Derechos...*”, *op. cit.*, p. 45.

⁸² La Subcomisión fue establecida por la resolución 9(II) del ECOSOC, de 1946. En 1990 la Subcomisión adquiere su nombre actual “Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, por fuerza de la decisión 1999/256 del Consejo Económico y Social, de 27 de julio de 1999.

La Comisión de Derechos Humanos concluyó su sexagésimo segundo y último periodo de sesiones el 27 de marzo de 2006, después de sesenta años de funcionamiento, en virtud de la resolución de la Asamblea General 60/251 de este mismo año. La extinción de este órgano y su sustitución por el Consejo de Derechos Humanos se dio en el contexto del programa de reforma de las Naciones Unidas, conforme veremos más adelante.

La principal crítica que se le hacía a la Comisión era su excesiva politización, que terminaba por perjudicar el desarrollo efectivo de sus tareas de control. Los excesos de interferencia política podían sentirse, por ejemplo, en la utilización selectiva y de dobles criterios a la hora de decidir qué países serían objeto de investigación bajo los procedimientos públicos especiales. Según BUERGENTHAL, GROSSMAN y NIKKEN, “la Comisión ha sido frecuentemente criticada por su ineficacia y por tener una tendencia a politizar el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas”⁸³. Así, como lo afirmó el ex Secretario de la ONU, Kofi ANNAN, la participación en la Comisión servía más como instrumento para atacar a otros países o como medida preventiva contra acusaciones de violaciones de derechos humanos que para proteger tales derechos: “la disminución de la credibilidad y el profesionalismo de la Comisión de Derechos Humanos ha menoscabado progresivamente la capacidad de la Comisión para desempeñar sus funciones. En particular, ha habido Estados que se han hecho miembros de la Comisión no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra las críticas o para criticar a otros. Esas tendencias han tenido como resultado la acumulación de un déficit de credibilidad que empaña la reputación de todo el sistema de las Naciones Unidas”⁸⁴.

En este sentido, el nuevo órgano que la sustituyó empezó a funcionar el 19 de junio de 2006 con el objetivo, entre otros, de hacer frente a la

⁸³ BUERGENTHAL, T. et al, “*Manual Internacional de Derechos...*”, *op. cit.*, p. 43.

⁸⁴ Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos y adendum* al informe, doc n. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 182.

problemática de la excesiva politización en la protección de los derechos humanos en el sistema extra convencional de protección, como vamos a ver. En cualquier caso, a pesar de las deficiencias señaladas, es imperativo reafirmar, so pena de cometer una injusticia histórica, la importancia del papel ejercido por la Comisión de Derechos Humanos a lo largo de sus seis décadas de labor. Entre tantas otras, podemos apuntar como contribuciones de este órgano: la elaboración de importantes instrumentos jurídicos de derechos humanos en el sistema universal, el aporte a la consolidación del debate sobre los derechos humanos en la organización, y el desarrollo de los procedimientos públicos especiales, entre otros⁸⁵.

2.2. La labor de redacción de instrumentos internacionales y de promoción de derechos humanos

Las actividades realizadas por la Comisión a lo largo de sus sesenta años de existencia pueden ser divididas a grandes rasgos en una primera etapa de redacción y promoción y en una segunda de protección⁸⁶. En efecto,

⁸⁵ Para FERRER LLORET, "la documentación elaborada en el seno de la Comisión de Derechos Humanos constituye una fuente verdaderamente importante para conocer la práctica de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos". FERRER LLORET, J., *Responsabilidad Internacional del Estado y Derechos Humanos*, Tecnos/ Universidad de Alicante, Madrid, 1998, p.51;

Para BUERGENTHAL, GROSSMAN y NIKKEN, la Comisión ha desempeñado un rol esencial en incluir temas de derechos humanos en la agenda de las Naciones Unidas y en ampliar el alcance legal y la aplicación de las disposiciones de la Carta de la ONU. Vid BUERGENTHAL, T. et al, "*Manual Internacional de Derechos...*", *op. cit.*, p. 43.

⁸⁶ Somos conscientes de las dificultades conceptuales para delimitar los términos promoción y protección. Para fines de este trabajo, utilizaremos la clasificación utilizada por Concepción Escobar quien, al referirse al término protección, se refiere a actividades de control. Vid ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, colección tesis doctorales, Madrid, 1988, tomo 1.

Para profundizar el debate sobre el tema de la protección, Vid RAMCHARAM, B. G., *The Concept and present status of the International Protection of Human Rights 40 years after the Universal Declaration*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1988;

Por otro lado, autores como MARIE prefieren dividir la labor de la Comisión en tres etapas: redacción (1947-1954), promoción (1955-1966) y protección (a partir de 1967). Vid MARIE, J.B., *La commission des droit de l'homme de l'O.N.U.*, Editions A. Pedone, Paris, 1975, pp. 133 y 134.

las actividades de elaboración legislativa y promoción han predominado en un primer período de funcionamiento del órgano e incluyeron la redacción de importantes instrumentos internacionales de derechos humanos, la realización de estudios, la previsión de un sistema de informes y la creación de órganos de aplicación y control⁸⁷.

Inicialmente, es conveniente recordar que la Comisión fue creada como un órgano técnico y no político⁸⁸. Es decir, en la previsión inicial de su mandato, otorgado por el ECOSOC, se encontraba como eje central la idea de la redacción de una Carta Internacional de Derechos Humanos, y en especial de una declaración universal⁸⁹. Este objetivo estuvo presente desde la Conferencia de San Francisco y el propósito era establecer un marco normativo internacional que evitara en el futuro la reproducción de sucesos como los de la Segunda Guerra Mundial. En las palabras de HUMPHREY, "The mandate of the Commission as it was fixed by the Council in 1946 reflects the intention of the San Francisco Conference when, although Article 68 of the Charter does not say so, it was generally understood that the Commission would draft an international bill of rights"⁹⁰.

La Comisión llevó adelante esta labor por medio de la elaboración de varios instrumentos normativos, entre los cuales, sin duda, el principal fue la

⁸⁷ Vid ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "La Comisión de Derechos Humanos..." , *op. cit.*, p. 157.

⁸⁸ Como recuerda ALSTON, la perspectiva historia ayuda a reconocer que la omisión de la Comisión para involucrarse en temas concretos y en decisiones políticas desde un inicio es el resultado de la propia percepción inicial de que esta debería ser un órgano técnico y no político. Vid ALSTON, P., "The Commission on Human Rights", En P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights. A critical appraisal*, Clarendon Press, Oxford University Press, Nueva York, 1992, p. 130.

⁸⁹ Para MARIE : "Aussi, dans une large mesure, la Commission a-t-elle tout d'abord été créée pour faire une Déclaration internationale des droits de l'homme". MARIE, J. B., "La commission des..." , *op. cit.*, p. 136.

⁹⁰ HUMPHREY, J., *No distant millennium. The International Law of Human Rights*, UNESCO, Paris, 1989, p. 96.

Declaración Universal de 1948⁹¹. También es digna de mención la participación de la Comisión en la redacción de los dos Pactos Internacionales de 1966 (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), además de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Como recuerda ESCOBAR HERNÁNDEZ, “la función pre-legislativa desarrollada por la Comisión no se limita a la creación de un sistema normativo aplicable globalmente a todos los derechos humanos. Y así, desde una época temprana, dicho órgano ha asumido la tarea de elaborar proyectos de declaraciones y convenciones sobre importantísimas cuestiones puntuales. Tarea en que la colaboración con instituciones tales como la OIT, la UNESCO, e-incluso- el Comité Internacional de la Cruz Roja ha tenido resultados altamente satisfactorios. En este plano, la Comisión de Derechos Humanos ha elaborado declaraciones y convenciones sobre el apartheid, la discriminación racial, los crímenes de guerra y contra la humanidad, la discriminación fundada en motivos religiosos o de conciencia, la tortura, los derechos del niño, etc... Abarca, por tanto, todo el espectro de los derechos humanos, y es el resultado de un proceso continuo en el que están implicados distintos órganos de Naciones Unidas, especialmente la Asamblea General y la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías”⁹².

A pesar de la importancia de la tarea, es importante ponderar que esta etapa se caracterizó por una interpretación restringida de su mandato y por la ausencia de una actuación política de la Comisión, que, en la época, dejó de participar de varios debates importantes sobre diferentes temas de derechos humanos que entraban en el ámbito de su competencia⁹³. Aparentemente, la omisión de la Comisión a la hora de pronunciarse sobre temas polémicos se

⁹¹ Para MARIE : “Le plus grand titre de gloire de la Commission est- et restera sans doute – l’élaboration de la Déclaration universelle des droits de l’homme”. MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 133.

⁹² ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, pp. 159 y 160.

⁹³ Así, por ejemplo, la Comisión no ha participado en la elaboración de la Convención para la Prevención y Represión del crimen de Genocidio.

debió, entre otros factores, a la necesidad de dedicar su tiempo y recursos en la actividad normativa de redacción de la Carta Internacional de Derechos Humanos⁹⁴. Como admite HUMPHREY, posiblemente la Comisión fue sabia al adoptar una postura conservadora y apolítica en sus primeros años: “In adopting the conservative course which it did during the first two decades of its history the Commission nevertheless probably followed the path of wisdom having regard to its terms of reference, the overriding constitutional authority of the Economic and Social Council and, above all, the great importance of the legislative work in which it was engaged. Its primary responsibility was to prepare legislative texts for the General assembly and had it allowed political controversy (of which there was nevertheless plenty) to cloud this objective it would have been more difficult and perhaps impossible to prepare the drafts of the International Bill of Rights as quickly and as satisfactorily as it did”.⁹⁵

Las actividades de promoción propiamente dichas realizadas por la Comisión tuvieron inicio en 1955, en la marco del “Programa de Acción”, en el que tuvo papel destacado la ya citada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías⁹⁶. Entre sus principales componentes estaban la realización de estudios, la organización de seminarios, los servicios de asistencia técnica, la concesión de becas de estudio y el establecimiento de un sistema de informes periódicos⁹⁷.

Así, la Comisión se dedicó, sola o por medio de sus órganos subsidiarios, a realizar estudios sobre derechos o grupos de derechos, con el

⁹⁴ Para MARIE : “Pendant les huit premières années de son existence, la Commission a consacré l’essentiel de ses efforts à la rédaction du projet de Déclaration universelle et des projets de Pactes assortis de mesures de mise en œuvre. Mobilisée de la sorte par cette tâche prioritaire, il ne lui restait que fort peu de temps pour développer d’autres types d’activités. Cet accaparement de la Commission explique dans une certaine mesure que certains travaux majeurs intéressant sa sphère de compétence et accomplis par les Nations Unies pendant cette première période, aient été confiés à d’autres organes”. MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 169..

⁹⁵ HUMPHREY, J., “*No distant millennium...*”, *op. cit.*, pp. 98 y 99

⁹⁶ Vid ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, pp. 161 a 167.

⁹⁷ Vid ALSTON, P. “*The Commission on Human Rights...*”, *op. cit.*, pp. 183 a 187.

fin de recolectar información global sobre la situación de los derechos en el mundo, cuyo análisis posterior sirvió para el desarrollo de principios y orientaciones a los Estados.⁹⁸ Por otro lado, en el ámbito de la asistencia técnica, merece destacarse el servicio de expertos, que se utilizaban en países donde se había producido con anterioridad una situación generalizada de violación de los derechos humanos⁹⁹.

Asimismo, en el ámbito de su labor de promoción, la Comisión inició un incipiente sistema de informes periódicos, por el que los Estados miembros de la ONU deberían informar sobre la situación de los derechos humanos internamente y comentar las dificultades encontradas. La finalidad era la de precisar el grado de evolución interno de la aplicación de las normas de derechos humanos en los Estados y no de fiscalizar su actuación. Para tratar los informes recibidos, la Comisión creó un órgano subsidiario, el Comité Especial de informes periódicos. Debido a varios factores, el sistema fue extinguido en 1981¹⁰⁰.

Por fin, aún en el ámbito de sus actividades de promoción, la Comisión buscó fomentar la creación de órganos de control y de comunicación en el ámbito de los Estados y de las regiones. A pesar de que la idea estuvo

⁹⁸ Vid MARIE, J. B., "*La commission des...*", *op. cit.*, p. 179.

⁹⁹ Como explica ESCOBAR HERNÁNDEZ: "Las actividades de asistencia técnica y servicios consultivos no son desarrolladas directamente por la Comisión de Derechos Humanos sino por la Secretaría a través del Centro de Derechos Humanos. No obstante, la elaboración de directrices básicas, coordinación y supervisión de los mismos permanecen en la competencia del órgano subsidiario del ECOSOC (...) Los primeros intentos por estructurar un sistema de asistencia en materia de derechos humanos se remontan a 1953, si bien hasta 1955 no se produjo su unificación en el programa denominado 'Servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos', aprobado por la asamblea General mediante su resolución 926 (X), de 14 de diciembre (57). Dicho programa se integra por tres grandes categorías de actividades dedicadas respectivamente a los servicios consultivos de expertos, las becas de estudios y de ampliación de estudios, y la organización de seminarios sobre derechos humanos." ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "*La Comisión de Derechos Humanos...*", *op. cit.*, pp. 167 y 168.

¹⁰⁰ Conforme relata ALSTON, después de varios años de revisiones improductivas, la Comisión comenzó a aplazar sistemáticamente de su agenda la revisión de los informes. El número de informes recibido pasó a ser bastante bajo y 1981 la Comisión votó por la abolición del sistema. Vid ALSTON, P. "*The Commission on Human Rights...*", *op. cit.*, pp. 183 y 184.

presente desde un principio, como afirma ESCOBAR HERNÁNDEZ, el proyecto encontró en la práctica “fuertes oposiciones por parte de los Estados y de las Organizaciones regionales que contaban ya con mecanismos –más o menos desarrollados– para la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales”¹⁰¹.

2.3. La labor de protección de los mecanismos convencionales y extra convencionales

Como hemos visto, la Comisión también realizó, principalmente a partir de la década de los 70, labores de protección. En este ámbito, el sistema de protección de las Naciones Unidas cuenta con mecanismos convencionales y no convencionales de protección. Los convencionales son los que están instituidos por medio de convenios o tratados internacionales y vinculan jurídicamente sólo a los Estados que los ratifican. Por otro lado, están los mecanismos no convencionales, instituidos por los órganos de las Naciones Unidas, a través de resoluciones. Estos se aplican de manera potencial a todos los países que hacen parte de ella, independientemente de que los Estados hayan adherido o no a estos tratados. En estos últimos, como veremos, es donde la Comisión desplegaba su labor de protección.

2.3.1. Los mecanismos convencionales de protección

Los mecanismos convencionales surgieron de la necesidad de darle fuerza jurídica a los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Como hemos insistido anteriormente, el gran problema de

¹⁰¹ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p.173 a 176.

la Declaración Universal era su carácter no vinculante, puesto que fue aprobada mediante una resolución de la Asamblea General¹⁰². En virtud de eso, se hizo necesario avanzar en la protección universal de los derechos por medio de tratados bilaterales que generaran efectos jurídicos obligatorios para los Estados que los ratificaban.

El conjunto de pactos o convenciones internacionales y sus protocolos facultativos, con sus respectivos órganos de monitoreo (en general Comités) y sistemas de implementación se conocen en el seno de la ONU como mecanismos convencionales de protección. Entre los tratados más relevantes en el ámbito universal están el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos de 1966.

Debido a las implicaciones que tenía para los países la adquisición de compromisos internacionales en materia de derechos humanos, en términos principalmente de matización de la soberanía, hubo que esperar 18 años desde la aprobación de la Declaración Universal hasta la implementación de los instrumentos jurídicos vinculantes mencionados anteriormente¹⁰³. Además, como podemos percibir, se aprobaron dos instrumentos normativos, debido a la falta de acuerdo entre los países del bloque socialista y los del bloque

¹⁰² Para la constitucionalista e internacionalista brasileña PIOVESAN, aunque la Declaración no asuma la forma de un tratado, posee fuerza jurídica vinculante en la medida en que constituye la interpretación autorizada de la expresión “derechos humanos”, constante de los artículos 1º (3) y 55 de la Carta de la ONU. Vid PIOVESAN, F., “*Os Direitos Humanos e...*”, *op. cit.*, p. 154;

Para BUERGENTHAL, GROSSMAN y NIKKEN: “Actualmente la doctrina sostiene casi unánimemente que la Declaración es un instrumento normativo que crea obligaciones legales para los Estados miembros de la ONU”. BUERGENTHAL et al, “*Manual Internacional de Derechos...*”, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

¹⁰³ Igualmente hubo que esperar 10 años más hasta reunir las 35 ratificaciones necesarias para que los dos Pactos entraran en vigor.

occidental. Para eso se excusaron en la “diferente naturaleza de estos derechos”, que ameritarían compromisos diversos por parte de los Estados¹⁰⁴.

Como ya adelantamos, el PIDCP, el PIDESC, los dos Protocolos Adicionales al PIDCP y la Declaración Universal conforman lo que se conoce como “Carta Internacional de Derechos Humanos” e inauguraron el amplio conjunto de normas que compone hoy día el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se puede decir que, con el establecimiento de estos pactos, finalmente se consolidó un sistema universal de protección.

En el ámbito del sistema global existen actualmente un gran número de convenios internacionales, con los respectivos órganos de monitoreo y sendos mecanismos de implementación. Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció en su artículo 28 el Comité de Derechos Humanos, órgano de naturaleza técnica, para fiscalizar su aplicación.

Entre los principales tratados multilaterales de derechos humanos elaborados en el seno de la ONU y sus respectivos Comités de seguimiento podríamos mencionar¹⁰⁵: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)¹⁰⁶, el Pacto Internacional de

¹⁰⁴ Como explica PIOVESAN, la cuestión central del proceso de elaboración de estos dos Pactos estaba en la discusión sobre la conveniencia de la adopción de dos pactos distintos o de un solo instrumento. Los países occidentales defendían la elaboración de dos pactos diferentes con base en que las dos categorías de derecho requerían mecanismos de implementación distintos. Según esta idea, que terminó prevaleciendo, los derechos civiles y políticos eran auto-aplicables y pasibles de exigibilidad inmediata, mientras que los económicos, sociales y culturales eran programáticos, demandando una realización progresiva. Vid PIOVESAN, F., “*Os Direitos Humanos e o Direito...*”, *op. cit.*, pp.166 y 167.

¹⁰⁵ En general los Comités son organismos conformados por especialistas que actúan a título individual y, por lo tanto, con independencia del país de donde provienen. En casi todos los casos (con las excepciones del Comité sobre los derechos de la Mujer, del Comité sobre los derechos del Niño y del Comité contra la Tortura) están conformados por 18 miembros.

¹⁰⁶ Aprobada el 21 de diciembre de 1965, con entrada en vigor el 04 de enero de 1969. Su órgano de monitoreo es el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Derechos Civiles y Políticos (1966)¹⁰⁷, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)¹⁰⁸, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)¹⁰⁹, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)¹¹⁰, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)¹¹¹, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)¹¹². Recientemente, ya bajo el mandato del Consejo de Derechos Humanos, se han aprobado la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada¹¹³, Convención sobre los Derechos de las Personas con

¹⁰⁷ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue aprobado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 26 de marzo de 1976. Lo complementan dos protocolos facultativos: el primero establece el sistema de peticiones individuales ante el Comité de Derechos Humanos y el segundo busca abolir la pena de muerte en el mundo. Su órgano de monitoreo es el Comité de Derechos Humanos.

¹⁰⁸ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 03 de enero de 1976. Su protocolo facultativo es del 10 de diciembre de 2008 y aún no ha entrado en vigor. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales originariamente no prevé un Comité de monitoreo pero tal omisión fue suplida por la labor del Consejo Económico y Social, que instituyó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para acompañar la aplicación de dicho tratado.

¹⁰⁹ Adoptada el 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 03 de septiembre de 1981. También posee un protocolo facultativo, que prevé la utilización del mecanismo de comunicaciones individuales. Órgano de monitoreo: el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

¹¹⁰ Adoptada el 10 de diciembre de 1984, entrada en vigor el 26 de junio de 1987. Tal tratado tiene un protocolo facultativo, que crea un Subcomité con atribuciones de realizar visitas a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren personas privadas de su libertad. Órgano de monitoreo: Comité contra la Tortura.

¹¹¹ Adoptada el 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 02 de septiembre de 1990. Posee dos Protocolos Adicionales: uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; el otro relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Órgano de monitoreo: Comité de los Derechos del Niño. Como señala TRINIDAD NÚÑEZ a respeto de la Convención sobre los derechos del niño, "hay que decir a favor de la CDN, que entró en vigor en un breve plazo de tiempo desde su adopción, y además de esto hay que añadir que en la actualidad forman parte de ella prácticamente todos los Estados de la tierra". Vid TRINIDAD NÚÑEZ, P., *El niño en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, Cáceres, 2002, p. 66 y 67.

¹¹² Adoptada el 18 de diciembre de 1990, entrada en vigor el 01 de julio de 2003. Órgano de monitoreo: Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

¹¹³ La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada es del 20 de diciembre de 2006 y entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. Conforme veremos en el Capítulo 7, su texto prevé la creación de un Comité encargado de hacer el seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados en virtud de la Convención.

Discapacidad¹¹⁴ y el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹⁵.

En el seno de los órganos de monitoreo creados por los tratados de derechos humanos, se establecieron mecanismos de control para velar por el cumplimiento de las obligaciones que estipula el Convenio. Entre ellas, la más común es el deber de los Estados de presentar informes periódicos sobre la situación de los derechos protegidos por el tratado. También se observa, según el sistema de implementación dispuesto por el tratado en cuestión, la previsión de presentación de comunicaciones individuales o estatales y, en el caso, por ejemplo, de la Convención contra la Tortura, algunos mecanismos novedosos como la posibilidad de visitar a un Estado parte para verificar la situación de los derechos humanos en su territorio.

Así, el informe periódico obedece a la obligación de los Estados de *“realizar informes sistemáticos y regulares del progreso realizado en la implementación de las obligaciones de los tratados, con el objetivo de crear un dialogo entre el órgano de monitoreo internacional y el Estado parte en cuestión”*¹¹⁶. Luego, es importante subrayar que el objetivo de la presentación periódica de los informes no es el de apuntar una solución para un caso individual, sino el de apoyar al Estado en el ajuste a sus obligaciones bajo el

¹¹⁴ La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es del 13 de diciembre de 2006, entró en vigor el 13 de mayo de 2008, tiene un protocolo opcional de la misma fecha y su órgano de monitoreo es el Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad. La necesidad de una protección de carácter convencional para las personas con discapacidad ya era una reclamación de la doctrina desde hace un tiempo. Vid FERNÁNDEZ LIESA, C. R., “Codificación internacional y desarrollo progresivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad”, en C.R. Fernández Liesa (ed.), *La Protección Internacional de las Personas con Discapacidad*, Universidad Carlos III de Madrid/ BOE, Madrid, 2007, p. 94 y 95.

¹¹⁵ Dicho protocolo instaure un procedimiento de comunicaciones para los derechos económicos, sociales y culturales, habiendo sido aprobado el 10 de diciembre de 2008 por la Asamblea General, conforme veremos en el Capítulo 7.

¹¹⁶ OACNUDH/ INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, *Human Rights in the Administration of Justice: a manual on Human Rights for judges, prosecutors and lawyers*, Profesional Training Series N. 9, United Nations, Nueva York / Ginebra 2003, pp. 28 y 29. Traducción libre de la autora, cursivas añadidas.

tratado. Es el procedimiento común a prácticamente todos los tratados de derechos humanos de la ONU.

Por otro lado, también están los denominados procedimientos cuasi judiciales: a) en primer lugar, las comunicaciones (o peticiones) individuales, que se utilizan cuando un individuo o grupo de individuos presenta una denuncia afirmando que fue víctima de una violación a un derecho protegido por el tratado en cuestión¹¹⁷; b) y, en segundo lugar, las comunicaciones interestatales, que se emplean cuando un Estado denuncia la ocurrencia de violación a los derechos protegidos por el Convenio ocurrida en el territorio de otro Estado¹¹⁸.

Respecto a la aplicación de estas medidas, es importante recordar que cada tratado tiene su propio sistema de implementación y adopta los mecanismos que considera más convenientes para proteger los derechos que salvaguarda. Por lo general, al menos uno de estos procedimientos es facultativo y, para que pueda ser utilizado, el Estado implicado debe haber aceptado la competencia del respectivo Comité para aplicarlo. Por ejemplo, en el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los gobiernos aceptan el monitoreo por las comunicaciones interestatales cuando firman la Convención. Sin embargo, bajo el mismo Convenio, para que se puedan presentar peticiones individuales hace falta una declaración expresa del Estado aceptando tal procedimiento¹¹⁹.

¹¹⁷ En el caso de las comunicaciones individuales, el denunciante debe haber agotado previamente los recursos internos y las referidas peticiones deben ser compatibles con las disposiciones del Convenio. Además, está prohibido el anonimato del denunciante.

¹¹⁸ Entre los tratados que acogen ambos procedimientos (comunicaciones individuales y comunicaciones interestatales) están: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su primer protocolo adicional; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles o Degradantes.

¹¹⁹ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, art. 11 a 14.

En el contexto de la reforma de las Naciones Unidas surgió la necesidad de revisar la labor de los diferentes órganos de tratados para que actuaran de manera más coordinada, homogénea y efectiva. Como explica Kofi ANNAN:

“53. En la actualidad hay media docena de comités que corresponden a cada uno de los principales tratados y convenciones de derechos humanos. Próximamente habrá un nuevo comité cuando se ratifique la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Los respectivos comités se componen de expertos independientes que sirven bajo la autoridad de los órganos creados en virtud de tratados, integrados por los Estados que han ratificado un tratado determinado o se han adherido a una convención. La estructura actual de los distintos comités de derechos humanos —cada uno centrado en cuestiones importantes pero diferenciadas— impone difíciles obligaciones de presentación de informes a los signatarios de los tratados. En 1997, un experto independiente llegó a la siguiente conclusión: ‘El incumplimiento de la obligación de presentar informes ha alcanzado proporciones crónicas... gran número de Estados ... no presentan informes, o lo hacen después de muchas demoras’ (E/CN.4/1997/74, párrs. 112-113).

54. Dos medidas contribuirían a superar las deficiencias del sistema actual. En primer lugar, los comités deberían idear un criterio más coordinado para sus actividades y establecer una norma sobre las diversas obligaciones de presentación de informes. En segundo lugar, debería permitirse que los Estados presentaran un único informe en que se resumiera el cumplimiento de todos los tratados internacionales de derechos humanos en los que es parte”¹²⁰.

Finalmente, cabe mencionar que el actual sistema es bastante complejo y sectorial, por lo que no estaría mal, por ejemplo, acciones como la uniformización de los procedimientos entre los diferentes órganos.

¹²⁰ Informe del Secretario General sobre *el Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, doc. n. A/57/387, de 09 de septiembre de 2002, pár. 53 y 54.

2.3.2. Los mecanismos extra convencionales de protección

En paralelo al desarrollo convencional de la protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas, en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC) se fueron creando los *mecanismos extraconvencionales* de protección, en cuyo origen, desarrollo y evolución la Comisión de Derechos Humanos tuvo un claro papel protagonista. Estos mecanismos fueron el resultado de la necesidad de atender el gran número de denuncias de violaciones de derechos humanos que llegaba a la Organización. A grandes rasgos, fueron establecidos dos tipos de procedimientos: el público (también conocido como procedimientos especiales, temáticos o por países, y que se basaba en la resolución 1235 del ECOSOC) y el confidencial (cuyo fundamento jurídico era la resolución 1503 del mismo órgano)¹²¹.

Como hemos mencionado, en un principio, la Comisión de Derechos Humanos no tenía competencia para evaluar comunicaciones de ningún tipo, debido a la falta de mandato legal específico por parte de la Carta de la ONU. Sin embargo, este órgano optó por archivar y clasificar las comunicaciones que iba recibiendo, lo que posibilitó el posterior desarrollo de los mencionados procedimientos¹²².

¹²¹ Vid CARVALHO RAMOS, A., *Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil*, Renovar, Rio de Janeiro 2002, p. 151.

¹²² Vid BUERGENTHAL, T., et al., “*Manual Internacional de Derechos...*”, *op. cit.*, p. 45;

Conforme explica DÍEZ DE VELASCO: “Estos mecanismos tienen su origen en las comunicaciones sobre violaciones de derechos humanos en la O.N.U. desde su creación, y respecto de las cuales no existían reglas para su tratamiento. A pesar de que la Comisión de Derechos Humanos rechazó originalmente, en 1947, su competencia para ocuparse de tales comunicaciones, con posterioridad puso en marcha una formula de tratamiento de las mismas que, a partir del sistema de listas definido en la Resolución 728 F (XXVIII) del ECOSOC, de 30 de julio de 1959, finalizó con la adopción por la Comisión de su Resolución 8 (XXIII), de 16 de marzo de 1967, en la que solicita al ECOSOC que se le autorice a estudiar anualmente la cuestión de las violaciones de derechos humanos. Dicha Resolución fue refrendada por la Resolución 1235 (XLII) del ECOSOC, de 6 de junio de 1967, que junto con la Resolución 1503 (XLVIII), de 27 de mayo de 1970, también del ECOSOC, constituyen la base normativa de los procedimientos extraconvencionales.” DÍEZ DE VELASCO, M., “*Instituciones de Derecho...*”, *op. cit.*, pp. 560 y 561.

Así, en 1967, la resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social autorizó a la Comisión a examinar la situación de violaciones masivas a los derechos humanos y las libertades fundamentales, específicamente en los países con política oficial de dominación colonial, discriminación racial y apartheid. Esta resolución fue la semilla de lo que en el futuro serán los procedimientos públicos especiales, pues abrió una puerta para establecer un órgano encargado de investigar una situación de aparente violación a los derechos. En efecto, en la mencionada resolución el Consejo Económico y Social estableció:

“Tomando nota de las resoluciones 8 (XXIII) y 9 (XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos

(...)

2. Autoriza a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, de conformidad con lo previsto en la resolución 8 (XXIII) de la Comisión, a examinar la información pertinente sobre violaciones notorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales que ilustran la política de apartheid practicada en la República de Sudáfrica y en el Territorio del África Sudoccidental bajo la responsabilidad directa de las Naciones Unidas y ocupado ilegalmente en la actualidad por el Gobierno de la República de Sudáfrica, y la discriminación racial que se practica especialmente en Rhodesia del Sur, información que figura en las comunicaciones consignadas en la lista preparada por el Secretario General de conformidad con la resolución 728 F (XXVIII) del Consejo Económico y Social, de 30 de julio de 1959;

3. Decide que la Comisión de Derechos Humanos puede efectuar, en los casos procedentes y tras un examen detenido de la información de este modo obtenida, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 supra, un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos que ilustran la política de apartheid practicada en la República de Sudáfrica y en el Territorio del África

Sudoccidental bajo la responsabilidad directa de las Naciones Unidas y ocupado ilegalmente en la actualidad por el Gobierno de la República de Sudáfrica, y la discriminación racial que se practica especialmente en Rhodesia del Sur; y asimismo presentar un informe al respecto con sus recomendaciones al Consejo Económico y Social;

(...)

5. Toma nota de que en su resolución 6 (XXIII) la Comisión de Derechos Humanos ha encargado a un grupo de estudio especial que estudie en todos sus aspectos la cuestión de los medios que podrían permitir a la Comisión desempeñar o ayudar a desempeñar sus funciones en relación con las violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, conservando y cumpliendo al propio tiempo sus demás funciones”¹²³.

Posteriormente, en 1970, el ECOSOC aprobó una segunda resolución, la 1503 (XLVIII), por medio de la cual autorizó a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, órgano subsidiario de la Comisión, a que analizara las comunicaciones. Para ser declaradas admisibles, éstas debían revelar un patrón consistente de violaciones masivas de los derechos humanos y las libertades fundamentales, que también tenían que estar suficientemente documentadas. Con la resolución 1503 (XLVIII), nació el procedimiento de denuncias en el marco de la Comisión de Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“El Consejo Económico y Social,

Tomando nota de las resoluciones 7 (XXVI) y 17 (XXV) de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 2 (XXI) de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías:

¹²³ Resolución 1235 (XLII) de 1967, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

1. Autoriza a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías a que designe un grupo de trabajo compuesto de no más de cinco de sus miembros, teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica, para que se reúna una vez el año en sesiones privadas durante un período que no exceda de diez días, inmediatamente antes de los períodos de sesiones de la Subcomisión, a fin de examinar todas las comunicaciones, incluidas las respuestas de los gobiernos a las mismas, recibidas por el Secretario General de conformidad con la resolución 728 F (XXVIII) del Consejo, de 30 de julio de 1959, con objeto de señalar a la atención de la Subcomisión las comunicaciones, con las que acompañará, en su caso, las respuestas de los gobiernos, que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el ámbito de las atribuciones de la Subcomisión;

2. Decide que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías elabore en su 23° periodo de sesiones, como primer paso en la aplicación de la presente resolución, un procedimiento adecuado para examinar la cuestión de la admisibilidad de las comunicaciones recibidas por el Secretario General en virtud de la resolución 728 F (XXVIII) del Consejo y de conformidad con la resolución 1235 (XLIII) del Consejo de 6 de junio de 1967;

(...)

5. Pide a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que examine en sesiones privadas, de conformidad con el párrafo 1 supra, las comunicaciones que se le sometan de conformidad con la decisión de una mayoría de los miembros del grupo de trabajo y, en su caso, las respuestas de los gobiernos al respecto, y toda otra información pertinente, con objeto de determinar si procede someter a la Comisión de Derechos Humanos determinadas situaciones que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos que deban ser examinados por la Comisión”¹²⁴.

¹²⁴ Resolución 1503 (XLVIII), de 1970, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El desarrollo de los mecanismos extra convencionales de protección continuó, principalmente en la esfera del procedimiento instituido por la resolución 1235 (XLII). Así, en 1975 la Comisión creó el Grupo de Trabajo *ad hoc* encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile tras el golpe de Estado de 1973, instaurando la posibilidad de realizar investigaciones sobre violaciones de derechos humanos en países o regiones geográficas específicas. Posteriormente, en 1980, la Comisión instituyó el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, inaugurando el procedimiento público por temas.

Así, en el marco del Procedimiento 1235 fueron surgiendo nuevas figuras: los relatores especiales, los representantes especiales y los expertos independientes (órganos individuales) y los grupos de trabajo (órganos colectivos). Estos órganos investigativos tenían en común que sus titulares actúan en su capacidad personal, es decir, no representaban a ningún gobierno, sino que ejercían sus funciones en calidad de expertos independientes¹²⁵.

Entre las funciones de los relatores especiales se encontraba la investigación de situaciones de derechos humanos por medio de visitas *in loco*, la recepción de denuncias y la elaboración de recomendaciones¹²⁶. Los grupos de trabajo, por su parte, podían recibir denuncias y elaborar propuestas, incluidas aquellas relacionadas a la creación de nuevos instrumentos internacionales de protección. Estos grupos podían ser establecidos no sólo por la Comisión sino también por otros órganos de la ONU¹²⁷.

¹²⁵ Vid OACNUDH/ INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, “*Human Rights in the...*”. *op. cit.*, p. 68.

¹²⁶ Vid LIMA JR, J. B., “O Sistema Global de proteção dos direitos humanos”, En J. B. Lima Jr., *Manual de Direitos Humanos Internacionais – Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos*, Loyola, São Paulo 2002, p. 59.

¹²⁷ *Ibid*, p. 72.

Como parte del desarrollo más reciente de estos procedimientos, se instauró la posibilidad de aplicación de las “acciones urgentes”, cuya finalidad era prevenir una violación irreparable al derecho de un individuo que estuviese bajo la jurisdicción de un Estado acusado de quebrantar los derechos humanos. Las acciones urgentes tenían un carácter estrictamente humanitario y eran una excepción a la perspectiva colectiva tradicionalmente adoptada por los mecanismos extra convencionales.

Es importante insistir en que, como ya hemos mencionado, la principal diferencia entre el sistema convencional y el extra convencional de protección de los derechos humanos en la ONU se encontraba en su fundamento jurídico, que en el caso del primero eran los tratados de derechos humanos auspiciados por la Organización y en el del segundo era la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones de órganos de esta Organización. *Ello trae como consecuencia que el papel del consentimiento estatal para la puesta en acción de uno u otro mecanismo era diferente.* Luego, mientras que en los mecanismos convencionales el consentimiento previo del Estado concernido, por medio de la adhesión a un instrumento internacional de naturaleza obligatoria, era una condición necesaria, *en los mecanismos extraconvencionales no resultaba esencial el consentimiento estatal para que se iniciara y desarrollara un procedimiento.* La excepción a la no exigencia de consentimiento previo estaría en el supuesto de que hubiese la necesidad de entrar en la jurisdicción del Estado concernido, caso en el que forzosamente el mismo debería presentar su aquiescencia.

Como vemos, los mecanismos extra convencionales se fueron gestando de forma paulatina y sus rasgos esenciales son los que expondremos a continuación.

Con relación al *Procedimiento 1235*, aunque nació inicialmente vinculado a una situación específica (discriminación racial y políticas de dominación colonial), con el tiempo pasó a aplicarse a cualquier situación de violación masiva y sistemática de derechos humanos en el territorio de un Estado miembro de las Naciones Unidas. Su trámite consistía en indicar un órgano de investigación (que podía ser colectivo o individual), el cual tenía su mandato respecto a un país o a un tipo de violación a los derechos. La creación del órgano de investigación le correspondía a la Comisión de Derechos Humanos, que también era responsable de definir los términos del mandato.

Así, estos mecanismos tomaban por base de estudio diversas fuentes: denuncias presentadas por las víctimas o sus parientes, informes de las ONG locales e internacionales, documentos oficiales y consultas a los gobiernos de los Estados investigados¹²⁸. Entre sus atribuciones, estaba la de reunir información sobre la situación (con la posibilidad de realizar visitas al país, siempre que hubiesen sido invitados o autorizados por el gobierno del Estado) y la de elaborar un informe público proponiendo medidas para solucionar la situación¹²⁹.

El informe era posteriormente apreciado en el ámbito de la Comisión, que podía aprobar una resolución si constataba la existencia de violaciones. Entre las medidas que podía adoptar la Comisión se encontraba la aprobación de resoluciones sobre la situación investigada y la formulación de recomendaciones sobre las medidas que los Estados deberían adoptar para hacer cesar la situación de vulneración de derechos¹³⁰. Como acto discrecional

¹²⁸ Vid OACNUDH/ INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, "*Human Rights in the...*", *op. cit.*, p. 68.

¹²⁹ Según DÍEZ DE VELASCO, los órganos de investigación "tienen como principal función la determinación y evaluación de los hechos que definen una situación, a partir de toda la información a su disposición, incluida la obtenida en las eventuales visitas al territorio investigado". DÍEZ DE VELASCO, M., "*Instituciones de Derecho ...*", *op. cit.*, p. 562.

¹³⁰ *Ibid*, p. 562.

de la Comisión, ésta podía presentarle el informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas para que esta última adoptara una resolución al respecto¹³¹.

Es esencial mencionar que tanto el informe de la Comisión de Derechos Humanos como el de la Asamblea General se hacían públicos. Por ello, y a pesar de que se trataba de un mecanismo que no se basaba en un tratado internacional, los procedimientos públicos especiales originados en la resolución 1235 tenían una influencia importante sobre los gobiernos de Estados. En este sentido, la publicidad funcionaba como herramienta de presión, impulsando a los Estados a adoptar medidas protectoras de los derechos humanos, por miedo al reproche de sus pares¹³².

En lo que concierne al llamado *Procedimiento 1503*, éste consistía en un mecanismo confidencial y permanente para tramitar peticiones individuales que denunciaran la existencia de un cuadro persistente de violaciones fehacientemente probadas de derechos humanos. El objetivo era, como sugiere CARVALHO RAMOS, identificar las comunicaciones que señalaran la existencia de un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales¹³³.

¹³¹ Vid CARVALHO RAMOS, A., "*Processo Internacional de Direitos...*", *op. cit.*, p. 156.

¹³² Para DÍEZ DE VELASCO, "la eficacia del sistema radica en la presión que puede ejercerse, en forma individual o colectiva, sobre el Estado investigado. Ello atribuye un papel central dentro del procedimiento 1235 a la publicidad." DÍEZ DE VELASCO, M., "*Instituciones de Derecho ...*", *op. cit.*, p. 563;

Como señala FERRER LLORET, "la eficacia del sistema se centra principalmente en la publicidad del propio procedimiento de control". FERRER LLORET, J., "*Responsabilidad Internacional del...*", *op. cit.*, p. 51;

Para PASTOR RIDRUEJO la resolución emitida por la Comisión de Derechos Humanos como resultado del procedimiento 1235 "no es, por supuesto, obligatoria desde el punto de vista jurídico, aunque, apoyada en la publicidad de todo el procedimiento y en la representatividad de la Comisión, ejerce una presión política y moral que puede contribuir al restablecimiento de la situación." PASTOR RIDRUEJO, J. A., "*Curso de Derecho ...*", *op. cit.*, p. 212.

¹³³ Vid CARVALHO RAMOS, A., "*Processo Internacional de Direitos...*", *op. cit.*, p. 156.

Respecto a su trámite, éste consistía en un procedimiento con dos etapas¹³⁴. La primera de ellas se desarrollaba en el Grupo de Comunicaciones de la Subcomisión para Promoción y Protección de los Derechos Humanos, donde cinco especialistas independientes analizaban las comunicaciones de denuncias y las respuestas de los Estados investigados y, posteriormente, el decidía sobre la admisibilidad del procedimiento.

Una vez declarada admisible, se iniciaba la segunda etapa, en la que el Grupo de Trabajo sobre Situaciones de la Comisión de Derechos Humanos elaboraba un informe final con base en el informe del Grupo de Comunicaciones. Posteriormente, la Comisión, reunida en pleno, evaluaba el informe final en sesiones secretas. Como resultado final de este procedimiento, la Comisión podía tomar cualquiera de las siguientes medidas: a) dar por terminado el procedimiento debido a la falta de elementos para identificar una situación de violación de derechos o al cese de tal situación; b) dejar el asunto “pendiente” por varias reuniones; c) designar un experto independiente para investigar la situación (en este caso necesita la autorización del Estado); d) transformar el procedimiento confidencial en un procedimiento público, en razón de la gravedad de la situación¹³⁵.

Es importante recordar que cualquier persona o grupo de personas que tuviese conocimiento de las violaciones podía presentar las denuncias, así no hubiesen sido víctimas directas, siempre que cumplieran los requisitos de admisibilidad dispuestos en la Resolución 1(XXIV), de 13 de agosto de 1971, de la Subcomisión, que son los siguientes: La comunicación no podía ser contraria a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas ni mostrar motivaciones políticas; debería dar motivos fundados para pensar que existía un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente

¹³⁴ Originalmente el procedimiento constaba de 3 etapas. Sin embargo, desde el 2000, por fuerza de la Resolución 2000/3 del ECOSOC, de 16 de junio, pasó a conformarse de tan sólo dos etapas.

¹³⁵ Resolución 2000/3 del Consejo Económico y Social.

probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales; podía proceder de particulares o de grupos que afirmaran ser víctimas de violaciones de derechos humanos o que tuvieran un conocimiento directo y fiable de dichas violaciones; no podían ser anónimas ni tener por base únicamente los informes de los medios de comunicación; deberían describir hechos, indicar el propósito de la petición así como los derechos violados; no podían contener términos ofensivos ni comentarios insultantes sobre el Estado contra que se formulaba la reclamación; debería haberse agotado previamente los recursos internos, a menos que se demostrara de forma convincente que las soluciones en el ámbito del Estado habían sido ineficaces o insuficientes¹³⁶.

Como vemos, el Procedimiento 1503 permanecía confidencial durante todo el tiempo, a menos que el gobierno investigado quisiera hacerlo público¹³⁷. De una manera general, sólo los *nombres* de los países que estaban siendo examinados bajo tal procedimiento, como también los que ya no eran objeto de investigación, se volvían de conocimiento público.

El procedimiento de denuncia establecido por la resolución 1503 despertó controversia durante su tiempo de vigencia, debido a su carácter confidencial. Tal confidencialidad, que en principio estuvo justificada por la necesidad de cooperar con los Estados, en la práctica resultó contraria a tal idea, ya que los Estados se escudaron en ella para evadirse del escrutinio de la Comisión. Como explica CARRILLO SALCEDO: “Mediante la confidencialidad del procedimiento se quiso facilitar la cooperación de los Estados que fuesen a ser investigados por la Comisión de Derechos Humanos; en la práctica, sin embargo, dicho objetivo no ha sido cumplido, ya que los Estados se sintieron

¹³⁶ Resolución I (XXIV), de 1971, de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

¹³⁷ OACNUDH/ INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, “*Human Rights in the...*”, *op. cit.*, p.69.

protegidos por la confidencialidad del procedimiento y en numerosas ocasiones se mostraron reticentes a cooperar”¹³⁸.

Por tal razón, y al contrario de lo que pasó con los procedimientos públicos, el procedimiento confidencial se volvió anacrónico y, por ineficaz, tanto la Comisión como los usuarios del sistema perdieron interés en él. El mecanismo 1235, por el contrario, no sólo evolucionó con el tiempo, sino que se transformó en uno de los principales aportes de la Comisión al Programa de Derechos Humanos de la ONU. Como explican BUERGENTHAL, GROSSMAN y NIKKEN, “la Comisión de Derechos Humanos en estos últimos años ha intentado utilizar más la Resolución 1235 que la resolución 1503, ya que la primera se discute en reuniones públicas (lo que no está permitido en la 1503) y, por tanto, hay mayor movilización de la opinión pública”¹³⁹.

Finalmente, nos parece importante identificar las similitudes y diferencias entre los dos procedimientos, con el objetivo de terminar de trazar el perfil de cada uno, enfatizando sus principales características.

Para Carlos VILLÁN DURÁN, entre las *similitudes* se podrían subrayar, además del carácter no convencional, la naturaleza no acusatoria y el hecho de que trataban *situaciones* y no casos individuales de derechos humanos¹⁴⁰. Efectivamente, tales procedimientos tenían en común que su objetivo no era el de condenar al Estado, ni mucho menos el imponerle la obligación de reparar, sino que ofrecían un apoyo para que las violaciones a los derechos humanos cesaran en el territorio de un determinado Estado, de ahí que se hablaba de la “naturaleza no acusatoria” de los mecanismos extra convencionales. Como afirman las Naciones Unidas en su manual “Human Rights in the Administration of Justice”, los procedimientos especiales buscaban establecer la cooperación

¹³⁸ CARRILLO SALCEDO, J. A., “Soberanía de los Estados...”, *op. cit.*, p. 122.

¹³⁹ BUERGENTHAL, T. et al, “Manual Internacional de Derechos...”, *op. cit.*, p. 49.

¹⁴⁰ Vid VILLÁN DURÁN, C., “Curso de Derecho Internacional de los...”, *op. cit.*, p. 630.

constructiva con los gobiernos en cuestión, con el fin de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos¹⁴¹.

El objetivo, en ambos casos, no era solucionar situaciones individuales de violación, ya que lo que estaba en discusión era la existencia o no de un cuadro de vulneración de derechos. Por ello, las comunicaciones individuales sólo eran consideradas en la medida que desvelaran un panorama grave de violación de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Otra característica común a ambos procedimientos consistía en la amplitud del marco jurídico utilizado como referencia, que era la Declaración Universal, otras declaraciones internacionales de derechos humanos pertinentes y los tratados internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que el Estado investigado hubiese suscrito¹⁴².

Por otro lado, entre las similitudes estaba lo que CARRILLO SALCEDO llama “limitaciones del mecanismo no convencional”: consiste en el hecho de que el órgano permanente ante el cual se tramitaba el procedimiento (la Comisión de Derechos Humanos) fuese una instancia política compuesta por representantes de los gobiernos y no un órgano compuesto por expertos independientes (como los órganos creados en virtud de los tratados); y el hecho de que las comunicaciones y quejas particulares no recibieran un tratamiento individualizado, sino que se valoraran en masa y sólo en la medida que reflejasen un cuadro persistente y sistemático de quebrantamiento de los derechos¹⁴³.

¹⁴¹ Vid OACNUDH/ INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, “*Human Rights in the...*”, *op. cit.* p. 67.

¹⁴² Vid DÍEZ DE VELASCO, M., “*Instituciones de Derecho ...*”, *op. cit.* p. 562

¹⁴³ Así, para este autor: “En 1967, en efecto, la Organización de las Naciones Unidas decidió organizar un mecanismo *no convencional* en el que el consentimiento de los Estados no es decisivo y los requisitos de admisibilidad de suavizan (...) A costa, sin embargo, de dos importantes limitaciones: ante todo, que el órgano competente, la Comisión de Derechos

En lo que respecta a las diferencias entre los procedimientos 1235 y 1503, VILLÁN DURÁN señala las siguientes¹⁴⁴:

- a) Publicidad *versus* Confidencialidad: como ya hemos resaltado, el procedimiento 1235 era público en su tramo final, mientras que el procedimiento 1503 era completamente confidencial.
- b) Requisitos de Admisibilidad: en el caso del procedimiento 1235, los requisitos de admisibilidad eran más flexibles. En cambio, en el marco del 1503 eran más rígidos (exigía, por ejemplo, el agotamiento de los recursos internos).
- c) Fuentes utilizadas: en el procedimiento 1235 se aceptaban desde el principio la utilización de varias fuentes de investigación. Ya en el procedimiento 1503, la información procedía en casi todo momento (a excepción de su etapa final) de las comunicaciones individuales.
- d) Necesidad de consentimiento del Estado: mientras que en el procedimiento 1235 no hacía falta el consentimiento estatal para establecer un órgano de investigación, en el procedimiento 1503 tal autorización era necesaria.
- e) Temporalidad v. Permanencia: en razón del procedimiento 1235 se crearon órganos especiales de carácter temporal. En cambio, en el caso del procedimiento 1503, éste era permanente y sus órganos estaban disponibles todo el tiempo.

Humanos de las Naciones Unidas, es una instancia de carácter político e intergubernamental, compuesta por representantes de Gobiernos, a diferencia de los órganos de control instituidos en convenios de derechos humanos, que están integrados por expertos independientes; en segundo lugar, que las comunicaciones y quejas de particulares no reciben un tratamiento individualizado, sino que *son consideradas en masa e interesan únicamente en la medida en que, por su gravedad e importancia, reflejen situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos*". CARRILLO SALCEDO, J. A., "*Soberanía de los Estados...*", *op.cit.*, p. 120.

¹⁴⁴ VILLÁN DURÁN, C., "*Curso de Derecho...*", *op cit.*, p. 630 a 632.

Otra diferencia entre los dos procedimientos, señalada por el jurista brasileño André de CARVALHO RAMOS, era que la iniciativa para empezar el Procedimiento 1235 era de los representantes de la Comisión de Derechos Humanos, mientras que en el procedimiento 1503 eran las peticiones individuales las que permitían el inicio del procedimiento¹⁴⁵.

Conforme veremos en la Segunda Parte, tanto el procedimiento 1235 como el 1503 fueron asumidos por el Consejo de Derechos Humanos, aunque con algunos ajustes, y siguen en funcionamiento en los días de hoy.

Como hemos podido observar, en su evolución de órgano técnico y de asesoramiento hacia órgano principal en materia de derechos humanos, la Comisión fue construyendo a lo largo de las décadas un complejo sistema de control internacional con labores de redacción, promoción y protección de los derechos humanos y que incluía poderes para actuar en un ámbito preponderantemente político en esferas donde inexstían obligaciones de carácter convencional –como es el caso de los mecanismos extraconvencionales de protección-. A despecho de las críticas a la labor de la Comisión, a las que ya hemos hecho referencia, el sistema universal de protección de los derechos humanos contaba, a finales de los años 90, con un innegable grado de evolución y de reconocimiento en la Sociedad internacional y se constituyó como el legado dejado por la Comisión de Derechos Humanos al órgano que le sucedió.

¹⁴⁵

Vid CARVALHO RAMOS, A., “*Processo Internacional de Direitos...*”, *op. cit.*, p. 152.

CAPÍTULO 2: LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Una vez situado el sistema universal de protección de los derechos humanos dentro de los mecanismos de control internacional y analizada la labor de la Comisión de Derechos Humanos, especialmente en lo que a los mecanismos extraconvencionales se refiere, en el presente Capítulo nos centraremos en las razones que han llevado a las Naciones Unidas a emprender un movimiento general de reforma de la Organización y, principalmente, del sistema universal de protección de los derechos humanos que acabamos de detallar.

Las inmensas transformaciones que han tenido lugar en el medio internacional desde la creación de las Naciones Unidas hasta los tiempos actuales son un hecho incontestable y traen consigo la necesidad de compensar el desequilibrio existente entre una Organización pensada para reaccionar a los problemas de una Sociedad internacional relativamente homogénea, como era la de 1945, y la actual, cada día más heterogénea y globalizada, en la que las Naciones Unidas tienen que hacer frente a desafíos crecientemente interconectados y de complejidad creciente.

Pues bien, los cambios en el medio internacional también se han dejado sentir, como no podía dejar de ser, en el sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, que ha sido acusado de ser descoordinado, ineficiente y excesivamente político. Tales críticas se han dirigido tanto a los mecanismos convencionales como a los no convencionales de protección, aunque ha sido únicamente en el ámbito de estos últimos hacia donde se ha dirigido verdaderamente el movimiento de reforma.

Así, en el Capítulo Segundo examinaremos las mudanzas recientes en el medio internacional y cómo éstas han afectado a las Naciones Unidas, siempre con el objetivo de contextualizar la forma por la que dichas transformaciones influyeron en la protección de los derechos humanos en la Organización. Por medio del análisis de informes oficiales relativos al

movimiento por la reforma, identificaremos los problemas del sistema de protección universal de los derechos humanos y también las justificaciones empleadas para reformarlo. Pondremos especial atención en las razones utilizadas para justificar la extinción de la Comisión de Derechos Humanos, su principal órgano en este tema, como ya hemos mencionado, y para la creación del Consejo de Derechos Humanos, que la sustituyó y asumió prácticamente todo lo que estaba bajo su mandato, como veremos en la Segunda Parte del estudio.

1. Aproximación histórica a las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas

Hemos visto que, con el surgimiento de las Naciones Unidas al final de la Segunda Guerra Mundial, nació el sistema universal de protección de los derechos humanos que, a rasgos generales, contaba con un mecanismo convencional y otro extra-convencional de protección de los derechos humanos. Estos mecanismos fueron creados con el objetivo de afrontar los desafíos del momento histórico de aquel entonces, muy limitado por la confrontación política e ideológica de la Guerra Fría.

Sin embargo, el final de la Guerra Fría hizo que el escenario internacional bipolar, encorsetado y casi congelado durante décadas, se tornase enormemente fluido, caracterizado por el cambio permanente. En un contexto así, resulta lógico que surjieran iniciativas de reforma de las Naciones Unidas y de su sistema de protección de los derechos humanos. En lo que sigue, trataremos de contextualizar las transformaciones más relevantes en el medio internacional, identificando las iniciativas de reforma para tratar de adaptar la Organización a tales transformaciones y presentando las principales iniciativas de reestructuración en lo que se refiere a los derechos humanos.

Y es que el paso previo necesario para entender correctamente la reforma de la ONU del 2005, que resultó en la creación del Consejo de Derechos Humanos, es contextualizarla en el escenario de los intentos anteriores de reforma de la Organización, que sólo cobra sentido si la situamos en el marco de las diversas transformaciones experimentadas por Sociedad internacional en el período entre el nacimiento de la ONU y el tiempo presente.¹⁴⁶

¹⁴⁶ A este respecto, Vid la obra de DÍAZ BARRADO, C. M., *El Derecho Internacional del Tiempo Presente*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2004.

1.1. Las transformaciones del medio internacional: desde 1945 hasta hoy

Si recordamos el momento histórico vigente en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, época de creación de la ONU, no hace falta mucho esfuerzo para deducir que el medio internacional en aquel entonces era muy diferente del de la actualidad. En efecto, la Sociedad internacional de la época se caracterizaba todavía por ser bastante homogénea, muy descentralizada, oligárquica, europeizada y jurídicamente voluntarista y liberal¹⁴⁷. Después de 1945, muchos factores contribuyeron para que se diera un cambio profundo en la estructura de la Sociedad internacional y en los rasgos que la caracterizan, de manera que, seis décadas después, podemos hablar de una Sociedad internacional contemporánea con características propias y de naturaleza bastante diferente de la que existía en el post Segunda Guerra.

Como explica DEL ARENAL: “La segunda mitad del siglo XX ha supuesto la conformación de una nueva sociedad mundial, que ha sustituido a la sociedad internacional que marcó las relaciones internacionales a lo largo de toda la primera mitad de ese siglo, que tenía sus orígenes en la sociedad de Estados europeos que nació formalmente a partir de la paz de Westfalia de 1648. Hemos asistido, en este sentido, a un importante proceso de cambio, por un lado, desde una sociedad internacional en la que los Estados eran actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional, hasta una sociedad internacional en la que las dimensiones transnacionales y humana han pasado a tener, junto a la dimensión interestatal, una importancia y un protagonismo igualmente decisivo

¹⁴⁷ Según PASTOR RIDRUEJO, “Desde sus inicios hasta 1945, efectivamente, el Derecho Internacional respondía a unos rasgos característicos muy acusados, que sucintamente podemos reducir a los tres siguientes: liberal, descentralizado y oligocrático.” PASTOR RIDRUEJO, J.A., “*Curso de Derecho...*”, *op. cit.*, p. 60;

También Díez de Velasco entiende que “La S.I. se reducía, en realidad, a un club casi cerrado de Estados occidentales – la gran mayoría europeos –, del que era expresión genuina un D.I liberal, radicalmente descentralizado y oligocrático”. Díez de Velasco, M., “*Instituciones de Derecho ...*”, *op. cit.*, p. 63.

en las relaciones internacionales y en menor medida en el derecho internacional. Por otro lado, hemos pasado desde una sociedad internacional en la que, las relaciones internacionales, a pesar del alcance universal y planetario que ya tenían, estaban todavía condicionadas decisivamente por el espacio y el tiempo, a una sociedad global, caracterizada por la mundialización, la transnacionalización y la inmediatez e instantaneidad de una parte importantísima de sus relaciones”¹⁴⁸. Así, actualmente podemos afirmar que el medio internacional tiene por principales rasgos el *debilitamiento del exclusivismo estatal en las relaciones internacionales, la necesidad de cooperar* para alcanzar soluciones globales con más intensidad que en el pasado, la sensación de difuminación de las fronteras, incertidumbre e inestabilidad, la difusión del poder y la revalorización de lo humano y lo humanitario¹⁴⁹.

¹⁴⁸ DEL ARENAL, C., “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un Nuevo reto para la teoría y para la política.”, *C.D.I.R.I.V.G.*, pp. 17-86, p. 21.

¹⁴⁹ Para CASTELLS, “Así pues, mientras que el capitalismo global prospera y las ideologías nacionalistas explotan por todo el mundo, el estado-nación, tal y como se creó en la Edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo su poder, aunque, y esto es esencial, *no su influencia*”. CASTELLS, M., “Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos”, *R.F.M.P. (Isegoría)*, n.22, Madrid, 2000, pp. 271 y 272, cursivas del autor.

Como señala CARRILLO SALCEDO: “estos factores explican los profundos cambios experimentados en las relaciones internacionales, cuya consideración es imprescindible para comprender mejor la situación de los Estados en relación con la obligación jurídica que les incumbe en orden al respeto efectivo de los derechos humanos. Entre dichos cambios destacan los siguientes: 1. Los Estados parecen demasiado pequeños respecto de los grandes problemas, y demasiado grandes con relación a los de la vida cotidiana, con lo que asistimos a un debilitamiento del exclusivismo de los Estados, e incluso de la relevancia de su papel en las relaciones internacionales. 2. Los Estados, además, se ven puestos en cuestión al comprobarse que son incapaces de resolver por sí mismos problemas globales que exigen un esfuerzo de cooperación internacional, y al verificarse que existen otras entidades no estatales (empresas transnacionales; Organizaciones Internacionales No Gubernamentales; etc.) que operan con creciente relevancia en la vida internacional. 3. Heterogeneidad del sistema internacional, frente a la relativa homogeneidad que le había caracterizado a lo largo de cuatro siglos, cuando estuvo constituido casi exclusivamente por Estados soberanos territoriales. 4. Creciente importancia en las relaciones internacionales de los factores económicos, científico-técnicos y culturales. 5. Proceso de difusión del poder, que implica cambios importantes tanto en la naturaleza del poder como en la distribución del mismo entre los distintos actores de la vida internacional, que hoy no son exclusivamente los Estados. 6. Progresiva difuminación, e incluso desaparición, de los límites entre el mundo interno de los Estados y el mundo internacional, esto es, entre la política interior y la política exterior. 7. Revalorización de lo humano y de lo humanitario como valores generalmente compartidos y como dimensión de las relaciones internacionales.” CARRILLO SALCEDO, J. A., “*Soberanía de los Estados...*”, *op. cit.*, p. 19.

El impacto de dichos cambios también se ha sentido, como es natural, en el ámbito de las Naciones Unidas. Como describe el ex Secretario General Kofi ANNAN, en su Informe *Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*:

“(…) cuando se fundaron las Naciones Unidas, las dos terceras partes de los actuales Miembros no existían como Estados soberanos, pues sus pueblos seguían viviendo bajo dominio colonial. La población total del planeta, que ha llegado a los 6.000 millones de habitantes, era de menos de 2.500 millones. Las barreras comerciales eran elevadas, las corrientes comerciales minúsculas y se ejercía un firme control sobre el capital. La mayor parte de las grandes empresas funcionaban en un solo país y producían para su mercado nacional. El costo de las llamadas telefónicas transoceánicas era prohibitivo para el ciudadano medio y en las empresas sólo se recurría a ellas en circunstancias excepcionales. La producción anual de acero era un símbolopreciado de proeza económica nacional. Se acababa de construir la primera computadora del mundo; ocupaba una amplia habitación, estaba dotada de 18.000 tubos electrónicos y medio millón de juntas de soldadura, y para cada nueva tarea había que reconfigurar el sistema de cables. La ecología era un tema confinado al estudio de la biología y ni en la ciencia ficción se habrían encontrado referencias al ciberespacio”¹⁵⁰.

Pero, ¿a qué fenómenos nos referimos cuando hablamos de factores de cambios de la Sociedad Internacional? Debido a que nuestro objetivo en este momento del estudio es tan solo contextualizar el entorno internacional que justificó el movimiento por la reforma de la ONU, especialmente en relación al sistema de protección de los derechos humanos, nos limitaremos a abordar brevemente algunos factores que consideramos determinantes en la mutación de la Sociedad internacional para explicar dicha transformación en el seno de

¹⁵⁰ Informe del Secretario de General de las Naciones Unidas a la Asamblea General titulado *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Documento A/54/2000, de 27 de marzo de 2000, pár. 19.

las Naciones Unidas. En otras palabras, nos referiremos a la universalización de la Sociedad Internacional, a la Guerra Fría y al proceso de globalización¹⁵¹.

Por lo que a la universalización de la Sociedad internacional se refiere, recuérdese que, cuando se instituyó las Naciones Unidas, la Sociedad internacional estaba conformada básicamente por Estados, la mayor parte de ellos europeos. No obstante, con el movimiento de descolonización de los países de África y Asia a partir de los años 60 del siglo XX, se produjo un aumento considerable del número de Estados que componen la Sociedad internacional, trayendo como consecuencia una mayor heterogeneidad en el medio internacional¹⁵², con la introducción de nuevos valores y nuevos intereses y, con ello, una profunda escisión determinada por la existencia fáctica de una mayoría de países desarrollados y ricos en el Norte y de países en desarrollo y pobres en el Sur¹⁵³. Como afirma DÍEZ DE VELASCO: “A consecuencia de la gran revolución colonial posterior a la Segunda Guerra Mundial, la extraordinaria ampliación de la S.I. la ha llevado a convertirse verdaderamente en una sociedad internacional universal o mundial”¹⁵⁴. Para TRUYOL Y SERRA, “la división de la humanidad en países industriales y ricos,

¹⁵¹ Para DÍEZ DE VELASCO: “Los últimos veinticinco años han visto modificaciones de la sociedad internacional muy significativas que, si bien no nos permiten hablar de la aparición de un nuevo tipo histórico de D.I., sí que marcan el fin de una etapa y el inicio de otra en la evolución del D.I. contemporáneo. Los factores que van a marcar dicha evolución son, fundamentalmente, tres: el fin de la ‘guerra fría’ – con la consiguiente desaparición del sistema de equilibrio bipolar y la pretensión de configurar un nuevo orden político con una sola superpotencia hegemónica -, el denominado “proceso de globalización”, y un proceso de incomprensión entre las diversas culturas que conviven en la comunidad internacional.” DÍEZ DE VELASCO, M. “*Instituciones de Derecho ...*”, *op. cit.*, p. 66.

¹⁵² Según señala DÍAZ BARRADO, “uno de los elementos que configuran, de manera esencial, la sociedad internacional contemporánea, y desde el cual se pueden abordar y examinar otros aspectos de la misma, es con toda seguridad *el carácter heterogéneo de esta sociedad*”. (cursivas del autor). DÍAZ BARRADO, C.M., “*El Derecho Internacional...*”, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵³ Para PASTOR RIDRUEJO: “Los Estados recién independizados aportan a la sociedad internacional no sólo nuevos conceptos de civilización, basados en diferentes tradiciones culturales y religiosas, sino también intereses distintos, factor este más importante que el primero (...) Pero no acaban aquí las consecuencias de la universalización de la sociedad internacional. Los Estados recién incorporados a ella no han conseguido superar completamente los estadios de subdesarrollo económico y social en que se encontraban, por lo que ha aparecido una profunda escisión entre los países ricos, desarrollados e industrializados, que de un modo general se encuentran en el Norte del planeta, y los países pobres y subdesarrollados, que sitúan al Sur, los constitutivos del llamado “Tercer Mundo”. PASTOR RIDRUEJO, J.A., “*Curso de Derecho...*”, *op. cit.*, p. 51.

¹⁵⁴ DÍEZ DE VELASCO, M. “*Instituciones de Derecho ...*”, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

comúnmente llamados desarrollados, y países pobres, ‘subdesarrollados’ o en vía de desarrollo (...) se manifiesta en nuestros días como la más decisiva, juntamente con la que resulta del ritmo del desarrollo, en cuanto a la situación real de los Estados en la sociedad internacional”¹⁵⁵.

Este nuevo grupo de países heterogéneos no tardó en manifestarse en la arena internacional. Como subraya VACAS FERNÁNDEZ, “la irrupción de un gran número de nuevos Estados soberanos en la Sociedad internacional ha hecho que éstos, tomando consciencia de su situación e intereses comunes – especialmente en el ámbito socio-económico-, se agrupasen para defenderlos en los foros internacionales”¹⁵⁶.

En este sentido, es importante recordar que el aumento del número de Estados en el medio internacional tuvo un impacto directo en las Naciones Unidas. En las palabras del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio: “En los primeros 30 años de las Naciones Unidas, decenas de nuevos Estados surgieron de los sistemas coloniales que, hasta unos años atrás, habían subordinado a media humanidad a un puñado de capitales. Una de las contribuciones fundamentales de las Naciones Unidas durante ese período fue la asistencia que prestaron al nacimiento de esos nuevos Estados. La descolonización, a su vez, transformó a las Naciones Unidas. Cuando las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 contaban con 51 miembros; hoy tienen 191. La Asamblea General pasó de ser un órgano compuesto por Estados que, en general, se parecían entre sí, a uno increíblemente heterogéneo. Para mediados del decenio de 1960 los países en desarrollo eran mayoría en la Asamblea General y gracias a ella lograron tener una voz en la política internacional que, en general, se les había negado fuera de esa institución”¹⁵⁷.

¹⁵⁵ TRUYOL Y SERRA, A., *La Sociedad Internacional*, Alianza Universidad, Madrid, 1993, p. 95.

¹⁵⁶ VACAS FERNÁNDEZ, F., *La Responsabilidad Internacional de Naciones Unidas. Fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, IDHBC/DYKINSON, Madrid, 2002, p. 33.

¹⁵⁷ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, párr. 2.

Como hemos adelantado, otro factor esencial que influyó las mudanzas en el medio internacional fue la llamada *Guerra Fría*, que se caracterizó por un profundo enfrentamiento ideológico, la bipolaridad de fuerzas entre las dos potencias mundiales de entonces, la tensión de la carrera armamentista, la división artificial del mapamundi en territorios que están bajo determinada influencia ideológica, entre otras manifestaciones. En las palabras de PASTOR RIDRUEJO: “Finalizada la segunda guerra mundial en el año de 1945, se estableció pronto entre las dos superpotencias – Estados Unidos de América y Unión Soviética – y sus respectivos aliados la llamada situación de guerra fría, caracterizada por el antagonismo y la tensión profunda a nivel mundial, que excluía, sin embargo, el recurso a la confrontación bélica directa”¹⁵⁸.

Como no podía dejar de ser, el inicio de la Guerra Fría afectó profundamente el funcionamiento de las Naciones Unidas, provocando un bajo desempeño de las actividades de la Organización en algunos ámbitos, cuando no la congelación de progresos en otros. Como afirma ANNAN: “En sus primeros 45 años, la Organización, paralizada por la guerra fría, no pudo cumplir algunas de sus misiones básicas”¹⁵⁹. Asimismo, según el Informe del Grupo de Alto Nivel: “La guerra fría determinó en buena medida la política mundial de los 45 años siguientes. La rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética impidió que el Consejo de Seguridad desempeñara un papel dominante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Casi todos los conflictos armados y las luchas de liberación se interpretaron a través del prisma de la rivalidad entre Oriente y Occidente, hasta el histórico colapso de la antigua Unión Soviética y el fin del régimen comunista en Europa oriental”¹⁶⁰.

Actualmente la ONU cuenta con 193 Estados Miembros.
<http://www.un.org/es/members/growth.shtml>, consultado el 20 de septiembre de 2011.

¹⁵⁸ PASTOR RIDRUEJO, J.A., “*Curso de Derecho...*”, *op. cit.*, p. 54.

¹⁵⁹ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General titulado “*Nosotros los pueblos...*”, *op. cit.*, pár.11.

¹⁶⁰ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, pár.10.

Ello se percibió también, y de forma especialmente significativa, en relación a los derechos humanos. Como hemos señalado en el Capítulo Primero, entre la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y el establecimiento de los primeros sistemas de protección a nivel universal, con la adopción de los Pactos de Nueva York en 1966, pasaron más de 20 años. La explicación para esta tardanza y para la existencia misma de dos Pactos, adoptados en el mismo día por la Asamblea General, no es otra que la confrontación ideológica propia del mundo bipolar.

Por otro lado, también la finalización de la Guerra Fría trajo consigo un importante impacto en el medio internacional, en la medida en que llevó, por un lado, al final de la confrontación ideológica y al surgimiento de una única potencia hegemónica, los Estados Unidos de América, y, por otro, a la reaparición de conflictos que habían estado sofocados en la época de la escisión ideológica este-oeste. Como afirma DÍEZ DE VELASCO: “(...), el *fin de la guerra fría* provocado precisamente por el desmoronamiento de uno de los bloques (el socialista) va a suponer también una nueva situación en la S.I. que, aunque no supone un cambio radical de sistema, sí va a influir sustancialmente en la configuración del mismo”¹⁶¹.

Pero con el final de la Guerra Fría, se extienden valores y principios que antes sólo eran anunciados y defendidos por una parte de la Sociedad internacional. Efectivamente, con el hundimiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de las denominadas democracias populares o dictaduras del proletariado del socialismo real, se percibe un extraordinario avance en materia de generalización de valores y principios, que hasta entonces habían sido fuertemente contestados por los Estados comunistas¹⁶²,

¹⁶¹ DÍEZ DE VELASCO, M., “*Instituciones de Derecho ...*”, *op. cit.*, p. 66 (cursivas del autor).

¹⁶² A este respecto, DÍAZ BARRADO enseña que “a esta diversidad le acompaña, en la actualidad, otro fenómeno, también apreciable: se da una clara *tendencia a la aproximación ideológica*. (...) Se trata, en realidad, de la expansión más generalizada y no necesariamente imbricada en Organizaciones Internacionales, de *los principios democráticos*. (...) El fenómeno

apoyados en el principio de libre determinación en su versión “ad extra”. Desaparecida la confrontación ideológica debido a la derrota de la visión socialista, la perspectiva occidental pasa a prevalecer, despejando el horizonte para que conceptos como democracia liberal como sistema político y derechos humanos pudieran ampliar su legitimidad en el ámbito teórico, sentando las bases de un avance más rotundo, atrevido y eficaz en el diseño y establecimiento de un nuevo sistema de protección universal de los derechos humanos. Si bien hoy sabemos que han ido apareciendo otros obstáculos ideológicos para el avance de los derechos humanos, entre ellos las diferentes formas de entender y posicionar los derechos de los individuos en relación al grupo, a la religión o a la tradición, tales derechos siguen ocupando en el medio internacional actual, como es sabido, un lugar privilegiado.

En lo que concierne a las Naciones Unidas, la finalización de la Guerra Fría trajo esperanzas de una renovada actuación de la Organización, que había estado paralizada anteriormente por la tensión entre las dos superpotencias. Como describe SANAHUJA: “El fin de la Guerra Fría y el debate sobre la globalización abrieron un período de optimismo respecto al fortalecimiento del sistema multilateral. Se afirmó que Naciones Unidas y en particular órganos como el Consejo de Seguridad o el Consejo Económico y Social (ECOSOC), dejarían de estar paralizados por el enfrentamiento Este-Oeste y que el sistema multilateral podría responder eficazmente a las exigencias de la globalización”¹⁶³. Como veremos más adelante, este clima de optimismo no duró mucho y el llamado general por un proceso de reforma se acentuó.

se ha visto favorecido por la práctica desaparición del socialismo real y el establecimiento, en los Estados pertenecientes a ese régimen político, de sistemas democráticos”. (cursivas del autor) DÍAZ BARRADO, C.M., “*El Derecho Internacional...*”, *op. cit.*, p.75.

¹⁶³ SANAHUJA, J. A., “Reforma de Naciones Unidas: la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo”, En M. Mesa y M. González Bustelo (coordinadoras), *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo*, Anuario CIP 2006, Icaria/CIP, Barcelona/Madrid, 2006, pp. 187 y 188.

Finalmente, otro componente esencial que influenció el medio internacional ha sido el *proceso de Globalización o de Mundialización*, que tiene origen en el ámbito tecnológico e informacional – en expresión de CASTELLS¹⁶⁴ –pasando inmediatamente al ámbito económico, pero que termina por abarcar posteriormente los más variados aspectos de lo cotidiano, como el ámbito social, cultural, político, entre otros-. Se trata de un fenómeno complejo, que se inicia a raíz de la revolución tecnológica y científica, y que tiene como repercusiones la rapidez con que se producen los cambios y la sensación de disminución de las nociones de tiempo y espacio, entre otras¹⁶⁵. Al explicar los efectos de la Globalización, el Grupo de Alto Nivel señala que “la revolución tecnológica, que ha cambiado radicalmente el mundo de las comunicaciones, el procesamiento de información, la salud y el transporte, ha borrado fronteras, modificado las corrientes migratorias y permitido que la información se comparta en todo el mundo con una rapidez inconcebible hace dos decenios”¹⁶⁶.

Para ARNAUD y FARIÑAS DULCE, para que se pueda hablar de Globalización, han que darse una serie de condiciones, que son: un cambio en los modelos de producción; el desarrollo de los mercados de capitales establecidos más allá de las naciones; una creciente expansión de las multinacionales; la importancia creciente de los acuerdos comerciales entre naciones, formando bloques económicos regionales de primera importancia; un ajuste estructural que englobe la privatización y la disminución del papel del Estado; la hegemonía de los conceptos neoliberales en materia de relaciones económicas; una tendencia generalizada en el mundo a la democratización, la protección de los derechos del hombre y un renovado interés por el Estado de

¹⁶⁴ Así, para CASTELLS, la globalización es un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en las que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana. Vid CASTELLS, M., “*La era de la...*”, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

¹⁶⁵ Entre las varias definiciones utilizadas para describir el fenómeno de la globalización, está la de Beck, para quien dicho fenómeno consiste en una serie de proceso en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. Vid BECK, B., *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ediciones Paidós Ibérica S.A., Madrid, 1997, p. 29.

¹⁶⁶ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, pár. 16.

Derecho; y la aparición de actores supranacionales y transnacionales promotores de la democracia y la protección de los derechos del hombre¹⁶⁷.

No hay que obviar otro proceso muy significativo que, aunque no haya surgido con la globalización, se ha intensificado a raíz de este fenómeno, que es la *creciente interdependencia entre los diferentes actores del medio internacional, con el consecuente incremento de la necesidad de cooperar para la solución de problemas comunes*¹⁶⁸. A éste factor, DEL ARENAL añade otros dos procesos, complementarios pero distintos, que también se acentúan con la Globalización: la comprensión del espacio bajo sus formas simbólicas y territoriales y la interpenetración creciente de las sociedades¹⁶⁹.

Estas transformaciones más recientes del escenario internacional terminan de traer a la luz las deficiencias de una organización como la ONU, creada en los años 40, y con la tarea de enfrentarse, 60 años después, a desafíos de un mundo radicalmente transformado y globalizado, como acabamos de ver. Como se resalta en el Informe del Grupo de Alto Nivel, cuando se crearon las Naciones Unidas en 1945, el objetivo era prevenir la guerra entre Estados. En esta época, el concepto de seguridad estaba vinculado a las guerras de agresión entre Estados y, bajo el impacto del trauma de la Segunda Guerra Mundial, la principal preocupación de los fundadores de la ONU era la seguridad del Estado. Hoy día, 60 años después, las amenazas son mucho más amplias, provienen de actores estatales y no estatales y afectan la seguridad no sólo de los mismos Estados, sino también de los

¹⁶⁷ Vid ARNAUD, A. J., FARIÑAS DULCE, M. J., *Sistemas Jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Universidad Carlos III de Madrid/ B.O.E., Madrid, 2006, p. 280 y 281.

¹⁶⁸ El Profesor VACAS FERNÁNDEZ ya había señalado en otra parte esta tendencia a la cooperación institucionalizada para la resolución de problemas comunes, lo que se muestra más claramente por medio del aumento y de la consolidación de las Organizaciones Internacionales: "(...) la irrupción de las organizaciones internacionales en la Sociedad internacional, su consolidación y extensión numérica, y la profundización en algunos casos de sus funciones y competencias, ha supuesto, sin lugar a duda, uno de los factores más claramente transformadores de la Sociedad Internacional y del Derecho que la rige". VACAS FERNÁNDEZ, F., *"La Responsabilidad Internacional..."*, op. cit., p. 33.

Para TRUYOL Y SERRA: "En un mundo finito, o por lo menos limitado, como es el mundo internacional de hoy, los grandes problemas de la nueva era, planteados por la revolución industrial y tecnológica y sus secuelas, reclaman soluciones que sólo pueden ser eficaces a escala global". TRUYOL Y SERRA, A., *"La Sociedad Internacional"*, op. cit., p. 95.

¹⁶⁹ Vid DEL ARENAL, C., *"La nueva sociedad..."*, op. cit., p. 21.

individuos. *Mientras que en la fundación de la ONU el sentido de seguridad colectiva se entendía en el tradicional sentido militar, actualmente se requiere un concepto de seguridad colectiva más amplio, que haga frente a todas las nuevas amenazas y desafíos comunes de los Estados sí, pero que es, sobre todo, seguridad humana, donde los derechos humanos ocupan un lugar privilegiado*¹⁷⁰.

Ante este nuevo escenario internacional, que dista mucho del que existía en 1945, surge el imperativo de reformar la ONU y sus funciones, con el propósito de adaptarla al nuevo ambiente internacional también o, quizás había que decir, especialmente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.

1.2. Los intentos de reforma de las Naciones Unidas anteriores a 2005

Como hemos visto, la ONU surge en 1945, en un contexto de postguerra mundial, con la finalidad de forjar relaciones internacionales más justas entre los Estados, por medio de la cooperación internacional para la paz y la seguridad. También hemos mencionado que en la segunda mitad del siglo XX se han producido grandes cambios en las relaciones internacionales, lo que llevó a la necesidad de replantearse la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI.

En este contexto y teniendo en cuenta la dinámica del nuevo entorno internacional, surgen las propuestas de reforma de la entidad. En este sentido, hay que recordar que las iniciativas para reformar las Naciones Unidas no son una novedad. Por el contrario, periódicamente han surgido reclamos de actualización de la estructura de la ONU, en general por ocasión de la

¹⁷⁰ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, p. 11.

celebración del aniversario de la Organización. Como describe NOVOSSELOFF : “Tous les dix ans, l’ONU fête l’anniversaire de sa création en juin 1945. C’est à chaque fois l’occasion d’adapter l’Organisation au monde qui l’entoure. À l’occasion du vingtième anniversaire de celle-ci, le Conseil de sécurité et l’ECOSOC sont élargis une première fois (1963-1965). Le quarantième anniversaire des Nations Unies en 1985 marque la réconciliation des cinq membres permanents du Conseil de sécurité que déclarent vouloir désormais travailler en commun ‘pour un monde meilleur’. Le cinquantième anniversaire devait constituer l’occasion ‘rêvée’ que devait marquer, selon les mots mêmes de l’ancien secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, le passage de ‘la vieille à la nouvelle ONU’”¹⁷¹.

Así, Boutros BOUTROS-GHALI, el Secretario General de la Organización desde 1992 hasta 1996, ya había propuesto una reforma a la estructura de la ONU. En esta época, el objetivo era restaurar el equilibrio entre los órganos que conformaban la ONU, en un contexto de post Guerra Fría en el cual, como hemos señalado anteriormente, el papel de la Organización había estado un tanto oscurecido. El otro objetivo de Boutros-Ghali era simplificar las funciones de cada oficina y agencia, por medio de la clarificación de sus actividades¹⁷².

¹⁷¹ NOVOSSELOFF, A., “L’ONU ou La Réforme Perpétuelle”. A.F.D.I., 2004, Paris, p. 535.

Según MÜLLER: “Since its creation in 1945, the united Nations (UN) has been the subject of periodic reviews. These have resulted in a continuous process of reforming the organization”. MÜLLER, J.W., *The reform of the United Nations*, Oceana Publications, New York, 1992, p. 1.

Para YANSHUO: “UN reform has been an issue for the organization for several decades, but no concrete steps were taken owing to complications and sensitivities involved”. YANSHUO, N., “UN Moves to Reclaim Spotlight”, *B.R.*, Vol. 48, Beijing Mar 31, 2005.

Como entiende ISMAIL: “Talk of reform has been continuous for almost 45 years, although in differing degrees”. ISMAIL, R., “The United Nations in the Twenty-First Century: Prospects for Reform”, En V. Mehta, *The United Nations and Its Future in the 21st Century*, Spokesman for Action for UN Renewal, Nottingham, 2005, p. 53.

¹⁷² Sobre la reforma desarrollada por Boutros Boutros-Ghali, SEUFERT-BARR afirma que: “El Secretario General ha instituido reformas administrativas de largo alcance para eliminar la duplicación y concentrar de nuevo la labor de todas las partes de las Naciones Unidas en su mandato básico original. En junio de 1992, el Secretario General publicó una estrategia de largo alcance para la labor futura de la Organización titulada “Un Programa de Paz”, en que presentó propuestas para fortalecer la eficacia de las Naciones Unidas en el cumplimiento de

Posteriormente, cuando Kofi Annan se posesionó como Secretario General de la ONU, en 1997, la Organización ya se encontraba en este proceso de cambio. Annan asumió su puesto con el encargo de darle continuidad a la reforma. Como explica BLANC ALTEMIR: “Desde que asumió su cargo en 1997, Kofi Annan adoptó una serie de medidas para mejorar el funcionamiento de la Organización consciente de que una buena parte del apoyo recibido a su candidatura y posterior nombramiento, provenía de Estados que reclamaban una gestión más eficiente y eficaz, una mejor distribución de los recursos y unos sistemas de transparencia y de control que situaran a las Naciones Unidas al nivel de las mejores prácticas internacionales. No es de extrañar, por lo tanto, que en los primeros meses de su mandato, el objetivo primordial se centrara en mejorar y racionalizar la estructura administrativa de la Organización, lo cual empezó a materializarse ya desde el primer mes de su acceso al cargo, en enero de 1997, integrando todas las medidas y recomendaciones en el Informe que el Secretario General dirigió a la Asamblea General, en julio del mismo año, con el título *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*”¹⁷³.

Efectivamente, Annan presentó varios proyectos de reforma. El primer de ellos se plasmó en el documento A/51/950, de 1997, y pretendía adaptar las estructuras internas y la mentalidad de la Organización a las nuevas expectativas y desafíos del siglo de manera a hacerla más efectiva y eficiente en lo que al desempeño de sus tareas concierne. Para TISTOUNET, en este

sus responsabilidades”. SEUFFERT-BARR, N., “Hacia una claridad de objetivos en la labor de la ONU”, *R.C.O.N.U.*, Diciembre de 1993, Vol. XXX, N. 4, p. 38.

¹⁷³ BLANC ALTEMIR, A., “¿Repensar, reformar o revitalizar las Naciones Unidas? El proceso de reforma de la organización en los albores del siglo XXI.”, En A. Blanc Altemir (edit.), *El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Madrid, Tecnos/Universidad de Lleida /A.N.U.E., 2009, p. 44.

Según NOVOSSELOFF : “Le nouveau secrétaire général, Kofi Annan, débute son mandat en 1997 sous le signe de la réforme qui devait aboutir lors de l’ « Assemblée du Millénaire », à l’occasion du cinquante-cinquième anniversaire de l’Organisation en 2000. Le secrétariat est réformé, ainsi que l’outil du maintien de la paix à la faveur du rapport Brahimi d’août 2000. Le processus de réforme se poursuit.” NOVOSSELOFF, A., “*L’ONU ou ...*”, *op. cit.*, p. 535.

documento el Secretario General “put on the agenda the question of the United Nations reform and suggested a framework for its implementation”¹⁷⁴. El Secretario General justificó la necesidad de adaptación de la ONU con base en la aceleración del ritmo de los cambios:

“Cabe señalar, además, que ha venido acelerándose el ritmo de los cambios. Los avances científicos pasan con más rapidez que nunca de los laboratorios a las fábricas, las granjas, los hogares y los hospitales. La existencia de fondos cada vez mayores de capital de inversión, sumada al aumento de la movilidad de capital, hace que los mapas de la geografía económica cambien a un ritmo sin precedentes. Debido a las oleadas sucesivas de innovaciones en la tecnología de la información los productos y técnicas más avanzados se desactualizan rápidamente. La difusión de noticias durante las 24 horas del día, así como la Internet, crean una consciencia mundial de lo que ocurre en tiempo real. Al mismo tiempo, como resultado de la revolución de los conocimientos en general, los encargados de formular políticas y la opinión pública interesada son más conscientes de que antes de las posibles maneras en que la adopción o falta de adopción de medidas en el día de hoy puede influir el estado de cosas del porvenir, lo que de cierta forma elimina la distinción entre el presente y el futuro a los fines de elaboración de políticas. Este contexto temporal de formulación de políticas, que ha sufrido transformaciones radicales, pone de manifiesto la necesidad de que toda organización que forma parte de él actúe con agilidad y flexibilidad. Las Naciones Unidas no son una excepción a este respecto”¹⁷⁵.

En esta ocasión, se focalizó en temas como gestión de personal, unificación del trabajo de la ONU en los países, aumento de la eficacia administrativa, logro de solvencia financiera, aumento de la capacidad de las

¹⁷⁴ TISTOUNET, E., “From Commission on Human Rights to Human Rights Council: Itinerary of a Reform Process”, En W. Kalin, C.A. Spenlé, R. Kolb et al., *International Law, Conflict and Development*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, p. 331.

¹⁷⁵ Informe del Secretario General *Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma*, A/51/950, 14 de julio de 1997, pár. 19.

Naciones Unidas para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones sobre el terreno con mayor rapidez, entre otros.

En el informe, se propusieron tres tipos de medidas: las que se llevaban a cabo por la misma Secretaría; las medidas complementarias de competencia de los Estados miembros; y otras propuestas de carácter más fundamental, dirigidas a la Asamblea General. El programa de reformas propuesto en 1997 “consiste en un amplio conjunto de medidas de largo alcance, que permitirán que la Organización avance de manera decidida hacia una reforma fundamental y de grandes proporciones con objeto de lograr un mayor grado de unidad de propósito, coherencia de esfuerzos y flexibilidad de respuesta”¹⁷⁶.

En lo que concierne a los derechos humanos, el informe puso de relieve el imperativo de reestructurar y consolidar el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas, con el fin de dejarlo con una estructura más simplificada¹⁷⁷. También retomó la preocupación expresada en la Declaración de Viena de 1993 respecto a la necesidad de armonizar y racionalizar la labor de los órganos creados en virtud de los tratados¹⁷⁸, como también la de racionalizar el programa de la Comisión de Derechos Humanos. Una importante medida administrativa que se propuso en este paquete de reformas fue la fusión del Centro de Derechos Humanos con la Oficina del Alto

¹⁷⁶ *Ibid*, Elementos principales (anterior a la introducción), p. 6.

En las palabras de SHEYKINA: “A este respecto, la tarea primordial de esta propuesta consistió en la formación de una estructura de gestión y administración que ayudase a lograr los objetivos de la ONU, coordinara más sus esfuerzos y la hiciera más flexible. (...) Gracias a estas medidas contenidas en el Informe Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma se ha establecido una estructura organizativa más racional para las Naciones Unidas, que se consolidó durante el primer mes del mandato de Kofi Annan en enero de 1997”. SHEYKINA, V., *El proceso de Reforma...*, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

¹⁷⁷ Informe del Secretario General *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, *op. cit.*, pár. 197.

¹⁷⁸ Po ocasión de la Conferencia de Viena se afirmó que: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la necesidad de adaptar constantemente el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos a las necesidades actuales y futuras de promoción y protección de los derechos humanos, como se refleja en la presente Declaración, en el marco de un desarrollo equilibrado y sostenible para todos. En particular, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas deben mejorar su coordinación, eficiencia y eficacia”. Declaración y Programa de Acción de Viena, Parte II, pár. 17.

Comisionado, conformando una sola dependencia administrativa. En los términos del informe: “Medida 14. Se debe reorganizar completamente la Secretaría de derechos humanos. Bajo la dirección de la nueva Alta Comisionada para los Derechos Humanos las dos oficinas se fusionarán en una sola dependencia que se denominará Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El Alto Comisionado Adjunto prestará asistencia y apoyo administrativo a la Alta Comisionada y estará al frente de la oficina en ausencia de ésta”¹⁷⁹.

Paralelamente, la Comisión también daba seguimiento a un proceso de actualización de sus métodos de trabajo y mejora de su labor en general. En las palabras de TISTOUNET: “Since 1990, the Commission endeavoured to improve its own methods of work in light of the mutations in the international geopolitics and in the United Nations human rights machinery. The creation of a post of a High Commissioner for Human Rights by the General Assembly in its resolution 48/141 of 20 December 1993 consecutive to the World Conference of Human Rights, held in Vienna from 14 to 25 June 1993, was another milestone in the United Nations history on human rights”¹⁸⁰. Además, en 1999, la Comisión aprobó por consenso una declaración del presidente, donde establecía un grupo de trabajo para fomentar la eficacia de sus mecanismos¹⁸¹. Dicho grupo se reunió en cuatro ocasiones y adoptó un informe, en el que señaló medidas para fortalecer el sistema de procedimientos especiales, por medio de la racionalización de los mandatos, del mantenimiento de un listado en el seno de la Oficina del Alto Comisionado para facilitar la selección de candidatos y la mejora del diálogo interactivo con la Comisión¹⁸². También se hicieron sugerencias con respecto al procedimiento 1503¹⁸³.

¹⁷⁹ Informe del Secretario General *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, op. cit., medida 14.

¹⁸⁰ TISTOUNET, E., “*From Commission on...*”, op. cit., p. 331.

¹⁸¹ E/CN.4/1999/WG.15/INF.1, de 27 de octubre de 1999.

¹⁸² El informe fue adoptado por la Comisión de Derechos Humanos por medio de su decisión E/CN.4/DEC/2000/109, de 26 de abril de 2000.

¹⁸³ Las sugerencias fueron incorporadas en el procedimiento 1503 por medio de la Resolución 2000/3, de 16 de junio de 2000.

Otro paso importante en el proceso de reforma de la Organización fue la realización de *la Asamblea del Milenio en septiembre de 2000*, con el objetivo de debatir el papel de la ONU en el siglo XXI. Anteriormente al encuentro y como documento preparatorio para los debates que se seguirían, el Secretario General presentó su informe *Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, donde realizó un breve balance de la trayectoria de la ONU y de los problemas con los que se enfrentaba la Organización en el contexto de la mundialización¹⁸⁴. Al contrario de lo que pasó en el documento anterior, en este informe se incluyeron reiteradas referencias a los derechos humanos a lo largo del texto, reforzando la importancia de su protección en un mundo globalizado.¹⁸⁵

Como resultado de los debates de la Asamblea del Milenio, se elaboró un documento final de la Asamblea, conocido como “*Declaración del Milenio*”, que consolidó el compromiso de fortalecer las Naciones Unidas y de establecer metas de carácter mensurable, a ser cumplidas en los primeros 15 años del nuevo siglo, relacionadas con las prioridades consideradas urgentes en términos de desarrollo para la Sociedad internacional. Tales compromisos, que se conocen como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁸⁶, se construyeron con base en los debates e informaciones obtenidas durante las conferencias realizadas por las Naciones Unidas en la década de 90 y se consideran un marco normativo de referencia en términos de desarrollo¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General titulado “*Nosotros los pueblos...*”, *op. cit.*

¹⁸⁵ *Ibid*, pár. 23, 84, 175, 177, 204, 215, 216, 217, entre otros.

¹⁸⁶ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son 8: I-Eradicar la pobreza extrema y el hambre; II- Lograr la enseñanza primaria universal; III- Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer; IV- Reducir la mortalidad infantil; V- Mejorar la salud materna; VI- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; VII – Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; VIII- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. A/RES/55/2, de 8 de septiembre de 2000, conocida como Declaración del Milenio.

¹⁸⁷ Según el Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se han convertido en criterios mundialmente aceptados en términos de desarrollo y reflejan las prioridades urgentes y universalmente respaldadas en el tema. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 29.

Como explica BOISSON DE CHAZOURNES, “Les Objectifs du Millénaire ont été conçus comme des instruments pour promouvoir l'accès des populations les plus pauvres à leurs droits les plus fondamentaux. En particulier, le but des ODM est celui de lutter contre la pauvreté, la famine, les maladies infectieuses, la marginalisation et en même temps de promouvoir l'éducation, la santé, l'égalité, et le développement durable dans de pays ciblés”¹⁸⁸.

En el apartado de la Declaración que trata del fortalecimiento de las Naciones Unidas, los Estados asumieron una serie de compromisos, que suponían la reestructuración y/o fortalecimiento de los órganos principales, además del fomento de una mayor coordinación entre dichos órganos, entre otras medidas. En los términos de la Declaración:

“30. Decidimos, por consiguiente:

- Reafirmar el papel central que recae en la Asamblea General en su calidad de principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de las Naciones Unidas, y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia.
- Redoblar nuestros esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos.
- Fortalecer más el Consejo Económico y Social, sobre la base de sus recientes logros, de manera que pueda desempeñar el papel que se le asigna en la Carta.
- Fortalecer la Corte Internacional de Justicia a fin de que prevalezcan la justicia y el imperio del derecho en los asuntos internacionales.
- Fomentar la coordinación y las consultas periódicas entre los órganos principales de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones.
- Velar por que la Organización cuente, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir sus mandatos.

Para el origen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las conferencias realizadas por Naciones Unidas en los años 90, *Vid Informe del Secretario General Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, op. cit., p. 7.*

¹⁸⁸ BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La réforme des Nations Unies: à propos des réponses aux menaces à la paix et à la sécurité internationales”, *I.L.F.*, vol. 7 (2), 2005, p. 89.

- Instar a la Secretaría a que, de conformidad con normas y procedimientos claros acordados por la Asamblea General, aproveche al máximo esos recursos en interés de todos los Estados Miembros, aplicando las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles y prestando una atención especial a las tareas que reflejan las prioridades convenidas de los Estados Miembros.

- Promover la adhesión a la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado.

- Velar por que exista una mayor coherencia y una mejor cooperación en materia normativa entre las Naciones Unidas, sus organismos, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como otros órganos multilaterales, con miras a lograr criterios perfectamente coordinados en lo relativo a los problemas de la paz y el desarrollo.

- Seguir fortaleciendo la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos nacionales por intermedio de su organización mundial, la Unión Interparlamentaria, en diversos ámbitos, a saber: la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, el derecho internacional y los derechos humanos, la democracia y las cuestiones de género.

- Ofrecer al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general más oportunidades de contribuir al logro de las metas y los programas de la Organización”¹⁸⁹.

La diferencia entre el paquete de reformas de 1997 y el de la Asamblea del Milenio consiste en que el primero tenía un carácter más dirigido hacia la reforma de gestión principalmente de la Secretaría, mientras que el segundo enfocaba en temas más sustantivos, como la búsqueda de la paz y la seguridad o la protección de los derechos humanos, entre otros. Efectivamente, los Estados se comprometieron a “reafirmar” estos derechos, “velar por la aplicación” de los tratados que protegen tales derechos y decidieron “no escatimar esfuerzos” para fortalecer el respeto de todos los derechos humanos.¹⁹⁰ Si consideramos, además, que la Declaración del Milenio instituyó compromisos voluntarios de los Estados en temas como reducción de la

¹⁸⁹ A/RES/55/2, de 8 de septiembre de 2000, conocida como Declaración del Milenio.

¹⁹⁰ *Ibid*, pár. 4, 9 y 24.

pobreza, reducción de la mortalidad infantil, igualdad entre los géneros, entre otros, podemos afirmar que los derechos humanos tuvieron un papel de relevancia en los debates. A pesar de ello, no había en tal momento referencia expresa a la necesidad de reforma de los mecanismos de derechos humanos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En las palabras de SHEYKINA, “Las medidas propuestas en la Declaración del Milenio del año 2000 son distintas del paquete de reformas de la ONU de 1997 contenidas en el Informe *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma (A/51/950)*, pues, mientras en el primer documento se establecen los principios orientados hacia la búsqueda de la paz y la seguridad, la protección del medio ambiente y los derechos humanos, en el segundo se contienen las medidas referidas a la organización y administración de la Secretaría, con sus programas y fondos; a las medidas “*complementarias*”, que competen a los Estados Miembros y que en general afectan a la estructura y funcionamiento de los órganos principales de la Organización, así como las medidas referidas a los fundamentos mismos de la ONU y que se avanza para su deliberación por la Asamblea General a más largo plazo”¹⁹¹.

En el mismo 2000, se publicaron dos otros informes: uno del Secretario General sobre la reforma de la gestión de los recursos humanos y otro del Grupo de Alto Nivel, presidido por Lakhdar Brahimi, con un balance de las operaciones de paz de las Naciones Unidas¹⁹². También en este año, el Secretario General se reunió con dirigentes empresariales para fomentar la responsabilidad cívica de las empresas, por medio del “Pacto Mundial”, de manera que éstas pudiesen contribuir para la solución de los retos que plantea la globalización¹⁹³. Merece la pena recordar que los derechos humanos han tenido un rol digno de mención en las dos últimas iniciativas: en el caso del

¹⁹¹ SHEYKINA, V., *El proceso de Reforma...*, op. cit., p. 139.

¹⁹² Informe del Secretario General *Reforma de la gestión de los recursos humanos*, A/55/253, de 01 de agosto de 2000 e; Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *titulado Informe Brahimi*, A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

¹⁹³ Para más informaciones sobre el Pacto Mundial, *Vid* la página oficial de la ONU sobre el tema: <http://www.un.org/es/globalcompact/index.shtml>, consultado el 22 de septiembre de 2011.

Informe Brahimi, estuvo presente todo el tiempo la idea de que los derechos humanos son un elemento esencial en el proceso de consolidación de la paz.¹⁹⁴ En lo referente al Pacto Mundial, las empresas que se adherían a él se comprometían a adecuar sus estrategias y operaciones a diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas, una de ellas los derechos humanos.

Dando continuidad al movimiento iniciado en 1997, Annan volvió a insistir en las propuestas de reforma en el 2002, esta vez enfatizando en que la ONU debería centrarse en sus prioridades para el nuevo siglo¹⁹⁵. Así, en su informe *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, el Secretario General propuso una agenda de reformas hacia el futuro, incluyendo la necesidad de adaptar los órganos intergubernamentales a los nuevos tiempos. La idea era que la Organización pudiese centrarse en las prioridades establecidas por los Estados miembros (tanto en la Declaración del Milenio como en otras Conferencias anteriores organizadas por las Naciones Unidas) y también que la Secretaría pudiese renovarse para prestar un mejor servicio a la Organización. Como señaló el propio ANNAN: “Debemos hacer un examen crítico de todas nuestras actividades y preguntarnos si guardan relación con la aplicación de la Declaración del Milenio y los resultados de otras conferencias y si tienen el efecto deseado. En el caso de que la respuesta sea negativa, debemos estar dispuestos a abandonarlas”¹⁹⁶.

En dicho informe, también se ofrecieron respuestas a planteamientos específicos de la Asamblea General, tales como la necesidad de reestructurar el Departamento de Información Pública para mejorar las estrategias de comunicación de la Organización. Como explicó el Secretario General: “Las Naciones Unidas tienen una historia fascinante que contar. Esa historia debe contarse bien, pues el apoyo de la opinión pública es fundamental para

¹⁹⁴ Vid Informe Brahimi, pár. 13 y 41.

¹⁹⁵ Informe del Secretario General “*Fortalecimiento de las...*”, op. cit., Resumen, p. 2.

¹⁹⁶ Ibid, pár. 35.

fortalecer la Organización. Las Naciones Unidas deben ser capaces de traducir las numerosas resoluciones, decisiones, declaraciones y debates en mensajes con contenido en que se destaque el papel fundamental que desempeñan en lograr un mundo mejor para todos”¹⁹⁷.

En lo relativo a los derechos humanos, aún atendiendo a la solicitud de la Asamblea, el informe trató de la promoción y protección de estos derechos, proponiendo aumentar la capacidad de apoyo de las Naciones Unidas a las instituciones de derechos humanos en los países, simplificar los procedimientos de los órganos creados en virtud de los tratados (a la vez apoyando la labor de estos órganos) y fortalecer la gestión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹⁹⁸. Este documento es especialmente relevante para nuestro estudio porque, aunque no propuso directamente la extinción de la Comisión, señaló los problemas de falta de credibilidad relacionados a las excesivas consideraciones políticas que solían tener lugar en este órgano. Luego, se afirmó en esta ocasión que: “La Comisión de Derechos Humanos es una parte fundamental de la Organización, con un historial glorioso que incluye la preparación de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los pueblos de todo el mundo esperan de ella que proteja sus derechos y los ayude a ‘elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad’ a que se hace referencia en el Preámbulo de la Carta. Insto encarecidamente a los Estados Miembros a que tengan en cuenta el verdadero propósito de la Comisión y busquen la forma de lograr que sea más eficaz. Deben ser conscientes de que si permiten que las elecciones y los debates queden decididos por consideraciones políticas, o posiciones de bloque, y no por una voluntad genuina de fortalecer los derechos humanos en

¹⁹⁷ *Ibid*, pár. 59.

¹⁹⁸ *Ibid*, pár. 45 a 58. En los términos del informe: “Nuestro desafío es aprovechar los logros alcanzados, sobre todo ayudando a los países a promover la protección de los derechos humanos a nivel interno. También tenemos que seguir modernizando el sistema de tratados de derechos humanos, promoviendo el papel de los procedimientos especiales de determinación de hechos y reforzando la capacidad de gestión de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para que pueda apoyar esas actividades”. *Ibid*, pár. 49.

todo el mundo, la credibilidad y la utilidad de la Comisión quedarán inevitablemente debilitadas”¹⁹⁹.

Pero las propuestas de reforma tuvieron seguimiento y continuaron a ampliarse. Como afirma SHEYKINA, “de 2003 a 2006 el Secretario General Kofi Annan abordó el proyecto más ambicioso de reforma de la Organización de Naciones Unidas desde su fundación”²⁰⁰. Y es en este movimiento en el que se insiere el paquete de reformas del 2005, que es el que más interesa a nuestro estudio.

1.3. El contexto en el que se inserta la creación del Consejo de Derechos Humanos: la reforma de 2005

Cinco años después de la Declaración del Milenio convenida por la Comunidad internacional en el 2000, nuevos sucesos cambiaron el rumbo de las relaciones internacionales y esto se reflejó, como era previsible, en el movimiento por la reforma de la ONU. Renovado en su mandato de Secretario General por otros cinco años, Kofi Annan decidió dar continuidad al proceso de cambio, a despecho del ambiente internacional poco propicio al multilateralismo.

Dos hechos son cruciales para entender las dificultades políticas de este momento internacional. El primero de ellos es la intervención militar de EEUU en Irak, sin autorización del Consejo de Seguridad, que, por un lado, generó en la Comunidad internacional la percepción de debilidad de la ONU y, por otro, provocó en la superpotencia la sensación de que la Organización no servía a sus intereses. Por su parte, las acusaciones al entonces Secretario General por su supuesta vinculación con escándalos de corrupción en el programa

¹⁹⁹ *Ibid*, pár. 46.

²⁰⁰ SHEYKINA, V., *El proceso de Reforma...*, op. cit, p. 145.

“Petróleo por Alimentos”, aunada a los ataques personales dirigidos contra él por parte de los EEUU, restaba legitimidad a Annan para llevar adelante la reforma.

Como explica BLANC ALTEMIR: “Sin lugar a dudas, la crisis de Irak y sus consecuencias constituyó un duro golpe para las Naciones Unidas en grandes sectores de la sociedad internacional, lo cual unido a los escándalos producidos por la gestión del Programa Petróleo por Alimentos, que salpicarían al entorno del mismísimo Secretario General, colocó a la Organización en una situación crítica de proporciones considerables. Hacía falta, por lo tanto, un revulsivo que sacara a la Organización de la penosa situación en la que la había dejado sumida la cuestión iraquí. Kofi Annan, cuya imagen estaba siendo cuestionada por las razones expuestas, estaba plenamente convencido de la necesidad de una reforma en profundidad del sistema, en un momento especialmente delicado, dado que la crisis de Irak había puesto de manifiesto el profundo desacuerdo existente en la comunidad internacional sobre el recurso a la fuerza”²⁰¹.

El paso siguiente dado por Annan, a finales de 2003, fue la creación de un Grupo de Expertos de Alto Nivel para identificar las nuevas amenazas a la paz y a la seguridad en el medio internacional y proponer recomendaciones concretas para fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la salvaguardia de la seguridad internacional en el siglo XXI. La labor del Grupo constituyó un paso más en el movimiento por la reforma, avanzando hacia una perspectiva más amplia que la adoptada en el 2002²⁰². En diciembre de 2004, dicho Grupo

²⁰¹ BLANC ALTEMIR, A., “¿Repensar, reformar o ...”, *op.cit.*, pp. 18 y 19.

²⁰² Como recuerda SHEYKINA: “La tarea del Grupo de Alto Nivel 2003 se refirió principalmente a las amenazas de la humanidad y al desafío que implica para la ONU el cambio que requiere para ser eficaz en el siglo XXI, para la que se hicieron importantes sugerencias, entre ellas la reforma del Consejo de Seguridad. Por su parte, el ‘Plan de Fortalecimiento de las Naciones Unidas: Un Programa por profundizar el cambio’ (2002) se centra en la Secretaría de las Naciones Unidas y tuvo como objetivo armonizar la labor de la ONU con los resultados de las principales conferencias internacionales y con los ODM,

presentó su informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, presentando un panorama general del nuevo escenario internacional, insistiendo en la importancia de un nuevo concepto de seguridad colectiva y formulando más de cien recomendaciones que servirían de base para orientar la Cumbre Mundial del 2005.

El informe se divide en cuatro partes, tres de ellas sobre el nuevo concepto de seguridad colectiva y la última sobre la renovación de la ONU en este nuevo contexto, de manera que sea más eficaz en el siglo XXI. El documento también identifica seis grupos de amenazas a la paz y a la seguridad internacional: las de carácter económico y social; las relacionadas con los conflictos inter estatales; las relativas a los conflictos internos; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y; la delincuencia organizada transnacional. Para el Grupo de Alto Nivel, la particularidad de las amenazas actuales estaría en su carácter interrelacional. En palabras del informe: “Hoy más que nunca las amenazas están interrelacionadas y una amenaza contra uno es una amenaza contra todos. La vulnerabilidad mutua de débiles y fuertes nunca ha estado más clara”²⁰³.

Efectivamente, como explica VERHOEVEN: “The report of 29 November 2004 by the UN Secretary General’s High-level Panel on the Threats, Challenges and Change, entitled ‘A more secure world: Our shared responsibility’, examined publicly the new era in which the UN has to function and how the understanding of the concept of security has broadened from the UN’s inception in 1945. Today, a more holistic view of collective security includes within its scope poverty, diseases, failed States, terrorism, and environmental degradation. The Panel also studied the institutional adaptability

racionalizando los procesos para proporcionar mejores servicios a los Estados Miembros.” SHEYKINA, V., *El proceso de Reforma...*, op. cit., p. 166.

²⁰³

A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, párr. 17.

of the UN towards these new challenges, suggesting urgent reforms in some institutions to make the UN more effective”²⁰⁴.

De ahí que la idea central del informe consistiese en que, a la hora de garantizar su propia seguridad internacional, ningún Estado de la Sociedad internacional puede prescindir de la cooperación internacional: “Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar con otros Estados. Por lo tanto, a todo Estado le conviene cooperar con otros para ayudarlos a encarar las amenazas más urgentes con que éstos se enfrentan, porque así aumenta la posibilidad de una cooperación recíproca para encarar sus propias prioridades”²⁰⁵.

El documento también reiteró la necesidad de realizar cambios en los órganos de la Organización, de manera a mejorar su funcionamiento:

“Durante todo el curso de nuestros trabajos hemos tratado de determinar las deficiencias institucionales en la forma en que se reacciona actualmente a una amenaza. Las que se indican a continuación son las que hay que subsanar con mayor urgencia:

- La Asamblea General ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento.

²⁰⁴ VERHOEVEN, S., “The UN High-level Panel Report and the proposed institutional reform of the UN: would the UN be ready to face the new challenges?” *I. L. F.*, 7 (2), 2005, p. 101.

Para NOVOSSELOFF, “Premiers rapports dont les propositions au texte de la Charte et recommandent la suppression de certains organes, les rapports du groupe de personnalités et du secrétaire général ont pour point de départ la volonté de redéfinir la sécurité collective et de créer un nouveau consensus entre les États autour d’une compréhension commune de cette sécurité collective multidimensionnelle et de la nécessité d’une gestion collective de problème désormais globaux.” NOVOSSELOFF, A., “*L’ONU ou ...*”, *op. cit.*, p. 536.

Para BOISSON DE CHAZOURNES, “Le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, rendu public le 2 décembre 2004, sera-t-il la tête de pont d’une réforme de l’Organisation des Nations Unies ? Ce groupe d’experts avait reçu le mandat en septembre 2003, d’appréhender l’ensemble des menaces à la paix, d’évaluer les défis à venir tout en proposant des réformes. Le prisme était celui d’un concept de sécurité collective entendu de manière large et qui prenne en compte de manière efficace et équitable les problèmes rencontrés par l’ensemble des Etats de la communauté internationale”. BOISSON DE CHAZOURNES, L., “*La réforme des ...*”, *op.cit.*, p. 84.

²⁰⁵ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, pár. 24.

- El Consejo de Seguridad tendrá que ser más proactivo en el futuro. Para ello, quienes más contribuyen a la Organización financiera, militar y diplomáticamente deben participar más en su proceso de adopción de decisiones y quienes participan en este proceso deben aportar más a la Organización. El Consejo de Seguridad, para hacer todo lo que esperamos de él, necesita mayor credibilidad, legitimidad y carácter representativo.

- Existe una importante laguna institucional en la labor de prestar asistencia a los países en situación difícil y a los que salen de un conflicto, a los que se suele prestar poca atención, impartir poca orientación normativa y aportar pocos recursos.

- El Consejo de Seguridad no ha aprovechado al máximo las posibles ventajas de la cooperación con organizaciones regionales y subregionales.

- Hay que establecer nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las amenazas económicas y sociales a la seguridad internacional.

- La Comisión de Derechos Humanos adolece de un déficit de legitimidad que arroja dudas sobre la reputación general de las Naciones Unidas.

- Se necesitaría una Secretaría más profesional, mejor organizada y con mucha mayor capacidad para la acción concertada”²⁰⁶.

Como de costumbre, el tema de la ampliación del Consejo de Seguridad ocupó un lugar central en el informe²⁰⁷. La propuesta del Grupo de Alto Nivel consistió en la ampliación del órgano, con base en la elección de uno entre los dos modelos de ampliación propuestos. Como relata BOISSON DE CHAZOURNES : “C’est à propos du Conseil de sécurité que les discussions ont été les plus fournies. Les experts n’ont pas résisté à la vision d’un directoire mondial qui disposerait de compétences élargies pour faire régner une paix internationale aux contours si évanescents. Le Rapport déclare sans ambages que le Conseil de sécurité est l’organe des Nations Unies le mieux à même de réagir rapidement aux nouvelles menaces ; d’où la nécessité d’améliorer son efficacité et sa crédibilité. Il est curieux dans ce contexte d’observer que le moyen privilégié pour parvenir à ces objectifs est celui de l’élargissement de sa

²⁰⁶ *Ibid*, pp. 14 y 15.

²⁰⁷ Sobre este tema, VERHOEVEN afirma que “The Panel focuses its institutional reforms mainly on the Security Council.” VERHOEVEN, S., “*The UN High-level ...*”, *op.cit.*, p. 101.

composition. Les pouvoirs et moyens d'action du Conseil sont peu analysés, ni ne font l'objet de réflexions innovatrices"²⁰⁸.

En lo que a los derechos humanos se refiere, el informe del Grupo de Alto Nivel fue el responsable de traer verdaderamente al debate público la propuesta de reformar la Comisión de Derechos Humanos, como veremos más adelante. Así, después de señalar problemas relativos a la conducta inadecuada de los miembros de este órgano, así como la falta de credibilidad y eficacia de los mecanismos de derechos humanos de la ONU, el informe afirmó: "Por lo tanto, es necesario reformar este órgano para que el sistema de las Naciones Unidas funcione eficazmente y cumpla mejor su mandato y sus tareas. Apoyamos las recientes gestiones realizadas por el Secretario General y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos a fin de que estos derechos queden integrados en toda la labor de las Naciones Unidas y para respaldar el establecimiento de sólidas instituciones nacionales en la materia, especialmente en países que salen de situaciones de conflicto y en la lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros deben prestar su pleno apoyo al Secretario General y al Alto Comisionado en esta labor"²⁰⁹. El Grupo de Expertos también demostró su apoyo a las gestiones del Secretario General para integrar los derechos humanos en la labor de la ONU y para fortalecer las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos²¹⁰.

A pesar de las ya mencionadas dificultades políticas en el escenario internacional, el Secretario General decidió aprovechar la Cumbre Mundial de 2005, que inicialmente se destinaba a evaluar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para retomar el tema. Muchas de las propuestas del Grupo de Alto Nivel fueron aprovechadas por Annan en su informe de marzo de 2005 *Un concepto más amplio de Libertad*, preparatorio de la Cumbre, en el que urgía a los Estados miembros a que adoptasen las medidas propuestas,

²⁰⁸ BOISSON DE CHAZOURNES, L., "La réforme des ...", *op.cit.*, p. 86.

²⁰⁹ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, pár. 284.

²¹⁰ *Ibid*, pár. 284.

aprovechando el encuentro de evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de celebración de los 60 años de la ONU para avanzar aún más en la reforma de la Organización. En las palabras del entonces Secretario General: “En este momento definitorio de la historia debemos mostrarnos ambiciosos. Nuestra acción debe ser tan urgente como lo es la necesidad, y debe producirse a la misma escala. Debemos hacer frente inmediatamente a las amenazas inmediatas. Debemos aprovechar que existe un consenso sin precedentes sobre la forma de fomentar el desarrollo económico y social del mundo, y debemos forjar un nuevo consenso sobre la forma de hacer frente a las nuevas amenazas. Sólo si actuamos con decisión ahora podremos afrontar los acuciantes problemas de seguridad y ganar una victoria decisiva en la batalla mundial contra la pobreza para el año 2015”²¹¹.

Dicho documento, al igual que el del Grupo de Alto Nivel, tomó como punto de partida la necesidad de replantear el concepto de seguridad colectiva, con base en las nuevas exigencias del entorno internacional y creando mecanismos para la gestión colectiva de los problemas globales: “En un mundo de amenazas y desafíos interconectados, interesa a todos los países dar una respuesta eficaz a todos ellos. Por eso la causa de una libertad más amplia sólo puede promoverse mediante una cooperación extensa, profunda y sostenida a nivel mundial entre los Estados. Esa cooperación es posible si las políticas de cada país tienen en cuenta no sólo las necesidades de los propios ciudadanos sino también las necesidades de los demás. Además de promover los intereses de todos, esta clase de cooperación es también un reconocimiento de nuestra humanidad común”²¹². Entre los temas centrales abordados, además de la ampliación del Consejo de Seguridad, estuvieron la reforma de las Naciones Unidas, la adopción de un marco jurídico internacional sobre el terrorismo y la propuesta de medidas destinadas a la lucha contra la pobreza.

²¹¹ A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 23.

²¹² *Ibid*, pár. 18.

En materia de protección de los derechos humanos, este informe fue de extrema importancia, en la medida que supuso el impulso principal para las decisiones adoptadas en este mismo año respecto a la extinción de la Comisión de Derechos Humanos. Como veremos más adelante, fue en esta ocasión en la que el Secretario General propuso la sustitución de la Comisión por un Consejo de Derechos Humanos, con base en el reconocimiento de la indispensable relación entre desarrollo, seguridad y derechos humanos y, por ende, con el fin de conceder a los derechos humanos el mismo soporte institucional que la seguridad y el desarrollo²¹³. Otro tema abordado en dicho documento fue la reforma de los órganos de tratados, sobre la cual también regresaremos más adelante.

El encuentro de septiembre de 2005, también conocido como Cumbre Mundial, terminó por alcanzar resultados bastante cuestionables, a pesar de la significativa presencia de Jefes de Estado y de Gobierno²¹⁴. Las negociaciones fueron difíciles y, al final, se logró solamente un acuerdo de mínimos, con un limitado alcance en lo que se refiere a medidas concretas. Como expresa BLANC ALTEMIR: “El acuerdo alcanzado, que se reprodujo en el Documento Final, constituye un acuerdo de mínimos plagado de afirmaciones generales y de declaraciones de buenas intenciones, que, aunque no resulta claramente regresivo, queda muy lejos de las grandes expectativas que había generado la Cumbre (...)”²¹⁵.

Uno de los factores que dificultaron el éxito del encuentro fue la política estadounidense del presidente G.W. Bush, que designó para representarlo ante la ONU un controvertido embajador, J. Bolton, conocido por sus críticas a esta Organización. La diplomacia estadounidense terminó por presentar cientos de

²¹³ *Ibid*, pár. 166, 181, 182 y 183.

²¹⁴ Según noticia del New York Times el encuentro fue “the largest assemblage of world leaders ever brought together in a single location”. THE NEW YORK TIMES, The Lost UN Summit Meeting (Editorial). Artículo del periódico. New York, N.Y, 14 de septiembre de 2005, p. A28.

Para BLANC ALTEMIR, “la Cumbre supuso una malograda oportunidad histórica de reformar y revitalizar las Naciones Unidas”. BLANC ALTEMIR, A., “¿Repensar, reformar o ...”, *op.cit.*, p. 20.

²¹⁵ *Ibid*, pp. 22 y 23.

enmiendas al proyecto final, destruyendo el frágil consenso que se había alcanzado en aquel entonces. De acuerdo con SANAHUJA: “A finales de agosto Bolton planeó, línea a línea, 750 modificaciones al texto, muchas de ellas puramente formales. Se trataba de una táctica obstruccionista (...) que pretendía forzar la adopción de un texto más breve e insubstancial y el abandono del borrador en un momento en que las negociaciones estaban muy avanzadas y apenas quedaban veinte días para la Cumbre. Esa manera de presentar las enmiendas provocó perplejidad –algunas se dirigían contra propuestas planteadas por los propios representantes de EEUU- desconfianza y resentimiento. Lo más grave es que rompían los delicados equilibrios alcanzados durante semanas de negociación entre distintos grupos de países y en especial entre países ricos y pobres”²¹⁶. A pesar de ello, la posición de este país respecto a la reforma ha sido ambigua, ya que a pesar de no apoyarla en temas como la ampliación del Consejo de Seguridad, sí ha presionado en pro de una reforma en el sistema de gestión²¹⁷.

Una vez más, ha cobrado protagonismo el tema de la ampliación del Consejo de Seguridad, sobre el cual, como era de esperarse, no se logró ninguna conclusión. A las dificultades naturales para tratar del tema, debido a los intereses políticos de por medio, añádase, igualmente, el hecho de que cualquier mudanza en el Consejo de Seguridad necesitaría de una reforma de la misma Carta de la ONU, lo que supone el voto favorable de 2/3 de sus miembros, además de la aquiescencia de todos los Estados que componen el Consejo de Seguridad de forma permanente. En el Documento Final de la Cumbre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno se limitaron a afirmar que: “Apoyamos la pronta reforma del Consejo de Seguridad - elemento esencial de nuestro esfuerzo global por reformar las Naciones Unidas - para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones.

²¹⁶ SANAHUJA, J.A., “*Reforma de Naciones...*”, *op. cit.*, p. 194.

²¹⁷ Para BLANC ALTEMIR, “Estados Unidos ha mantenido ante la última propuesta de reforma una posición ambivalente, pues mientras ha manifestado una hostilidad declarada ante la ampliación del Consejo de Seguridad, ha focalizado, no obstante, aquella en la reforma de la gestión.” BLANC ALTEMIR, A., “*¿Repensar, reformar o ...*”, *op.cit.*, p. 36.

Nos comprometemos a seguir esforzándonos por llegar a una decisión con ese objetivo y pedimos a la Asamblea General que examine a fin de 2005 la evolución de la reforma descrita anteriormente”²¹⁸.

Entre las principales razones para la escasez de resultados concretos en dicho proceso de reforma podríamos apuntar el conflicto de intereses entre los diferentes Estados, que siguieron mirando a la reforma desde la perspectiva de sus propios intereses nacionales, generando así la falta de consenso; las concepciones contrarias que tenían los diferentes Estados acerca de qué es o qué debe ser el multilateralismo²¹⁹; la falta de apoyo político de los Estados Unidos, quien mantuvo una posición contradictoria respecto a la reforma de la ONU²²⁰.

²¹⁸ A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár. 153. Además, en el pár. 154 han recomendado “que el Consejo de Seguridad siga adaptando sus métodos de trabajo para que aumente la participación de los Estados que no son miembros del Consejo en su labor, según corresponda, mejore su rendición de cuentas a los miembros y se acreciente la transparencia de su labor.”

²¹⁹ Como afirma SANAHUJA: “Sin embargo, las posiciones adoptadas por distintos países y grupos responden también a distintas visiones o enfoques del papel del multilateralismo y de la soberanía en el sistema internacional. Por una parte existe un “multilateralismo hegemónico” protagonizado por EEUU, que explicaría el origen mismo de Naciones Unidas y la conformación del Consejo de Seguridad. (...) Un buen número de países en desarrollo y en particular el Movimiento de los No Alineados o el G-77, por su parte, siguen viendo en el sistema multilateral un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. Este multilateralismo “soberanista” o “westfaliano”, de carácter defensivo, percibe de forma amenazadora las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. Se basa en una experiencia histórica en la que a menudo la retórica democrática se ha empleado para justificar la intervención externa y el imperialismo. (...) Finalmente, parece emerger un “multilateralismo cosmopolita” que promueve organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores competencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las demandas sociales de seguridad, gobernanza, bienestar económico, cohesión social y preservación de la biosfera, que los estados-nación no pueden satisfacer adecuadamente en el marco de la globalización.” SANAHUJA, J.A., “*Reforma de Naciones...*”, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

²²⁰ Como explica SANAHUJA: “Pero Bolton fue más allá, pues sus enmiendas reclamaban la supresión de todas las referencias a los ODM, pese a que dichos objetivos habían sido respaldados en 2000 por 189 países y 147 jefes de Estado y de Gobierno, entre ellos el entonces presidente de EEUU, Bill Clinton. En su lugar, se proponía una vaga referencia a “objetivos de desarrollo internacionalmente acordados y en las sesiones clave, la sustitución de los ODM por el “Consenso de Monterrey” de 2002, un texto más cercano a la administración Bush al no contemplar metas cuantitativas sobre ayuda, rechazar nuevas vías de financiación como “impuestos globales” y dar más énfasis al sector privado. En este aspecto, para EEUU la Cumbre de Nueva York representaba una oportunidad para revertir los acuerdos ya adoptados en Naciones Unidas. (...) También se pretendía suprimir las referencias a la Corte Penal

En lo que respeta a nuestro tema de investigación, merece la pena resaltar que, entre las pocas resoluciones concretas que fueron adoptadas en la Cumbre Mundial 2005, la mayor parte de ellas decía respeto a la paz y seguridad colectiva (parte III) y a los derechos humanos y el imperio de la ley (parte V). Efectivamente, en esta ocasión, los Estados expresaron la determinación de crear la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo de Derechos Humanos. También en aquel entonces, se fortaleció la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos, tomando nota del Plan de Acción de la Alta Comisionada y duplicando los recursos del presupuesto ordinario para los cinco años siguientes²²¹. Por otro lado, la referencia a los derechos humanos estuvo presente en innumerables ocasiones en el texto, sea por medio de declaraciones genéricas de respeto a dichos derechos, sea vinculada a situaciones concretas, como la lucha contra el terrorismo o las necesidades especiales de África²²². Posteriormente, volveremos con más atención a la decisión de sustituir la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos, acatando la sugerencia realizada por el Secretario General en su informe *Un concepto más amplio de libertad*.

En breves palabras, en lo que tiene que ver con las recientes iniciativas de reforma, nos interesa destacar que se trata de un proceso aún inacabado y extremadamente cargado de tensión que, como suele suceder en un ambiente esencialmente político como lo es el de la ONU, aún será objeto de mucho estudio y negociación antes de que se llegue a una propuesta ampliamente

Internacional, al Protocolo de Kioto o al Tratado para la prohibición de pruebas nucleares. Respecto a la “responsabilidad de proteger”, se proponía sustituir ese principio por la fórmula, más débil, de “preparación para actuar”, que sólo sería una “responsabilidad moral”. *Ibid*, pp. 195 y 196.

²²¹ A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár. 124.

²²² Para referencias generales a los derechos humanos *Vid* A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár. 4, 5, 6, 9, 13, 16, 24, entre otros.

Para referencias sobre temas específicos *Vid Ibid*, pár. 68, 85, 111, 116, 127, entre otros. Para protección de los derechos humanos, *Vid* pár. 123, 125, 126, 157, 158, 159, entre otros, del mismo documento.

viable²²³. Más allá de los aspectos políticos de la reforma, el proceso de renovación también busca ajustar las estructuras administrativas y de gestión de las Naciones Unidas para que sean más ágiles, se centren las prioridades actuales y actúen con coherencia y unidad en los diferentes campos de actividades que ejerce.

A este respecto, el nuevo Secretario General de la ONU posesionado en 2007, Ban Ki-Moon, ha mostrado interés en seguir impulsando una reforma paulatina de la Organización, con énfasis en la reestructuración de la Secretaría y en la gestión de los recursos humanos. Conforme ha afirmado en declaración a la Asamblea General: “Una de mis tareas fundamentales será infundir nueva vida a una Secretaría a veces cansada e inyectarle una confianza renovada. Como Secretario General, procuraré recompensar el talento y la capacidad del personal, utilizando al máximo su experiencia y sus conocimientos. Trataré de mejorar nuestros sistemas de gestión de recursos humanos y de promoción de las perspectivas de carrera, ofreciendo oportunidades para la capacitación y la movilidad. (...)No podemos cambiar todo de una vez. Sin embargo, podemos realizar progresos en ciertos ámbitos, allanando el camino para avanzar en muchos más”²²⁴.

En lo que concierne a los derechos humanos, aunque en un principio los informes relativos a la reforma se centraban en las cuestiones administrativas y de gestión para modernizar la Organización en un escenario internacional cambiado, progresivamente el debate se extendió a cuestiones más sustantivas y concretas y también fue así con los derechos humanos. Así,

²²³ Para AMORIM, reformar la ONU significa reconciliar impulsos no siempre compatibles entre sí, como lo son las expectativas de los Estados Miembros por eficiencia, transparencia y democracia sin alienar del proceso a la principal potencia mundial, los Estados Unidos. Así, la tarea de la reforma consistiría en buscar un equilibrio satisfactorio entre la preservación de la esencia del sistema multilateral y la adecuación a las nuevas condicionantes del mundo contemporáneo. *Vid* AMORIM, C. L., “A Reforma da ONU” (Conferencia), *IEAUSP, op. cit.*, p.5.

²²⁴ Declaración del Secretario General electo ante la Asamblea General en su 78ª Sesión Plenaria, después de haber prestado juramento, el 14 de diciembre del 2006. Traducción oficial en la página de la Organización.

como hemos visto, si en 1997 la preocupación se centraba en examinar el programa de derechos humanos de la ONU con el fin de alcanzar una estructura más simplificada, con el tiempo se fue madurando la idea de una reforma material de tal sistema. Por consiguiente, en el 2002 se reconoció el imperativo de que las elecciones y debates en la Comisión no se dejaran guiar excesivamente por consideraciones políticas y posiciones de bloque, trayendo a colación el importante debate sobre la politización de la Comisión de Derechos Humanos. A partir principalmente del 2004, la reforma de la Comisión pasó a ser una constante en los debates generales sobre la reforma de la ONU, resultando finalmente en la decisión del 2005 de sustituir dicho órgano por otro: el Consejo de Derechos Humanos. En los demás aspectos, la demanda general iba en el sentido de armonizar el sistema, fomentando la coherencia y la eficacia.

Asimismo, al observar los registros documentales de la reforma, observamos el papel de *mayor relevancia que fueron adquiriendo los derechos humanos con el paso del tiempo*, consolidándose en su importancia para las Naciones Unidas en los días actuales. Inicialmente, ANNAN ya había afirmado en 1997 la necesidad de dar a dichos derechos un *enfoque transversal en toda labor de la Organización*: “Una de las principales tareas del futuro consistirá en mejorar el programa de derechos humanos e integrarlo en la gran diversidad de actividades de la Organización, incluidas las relacionadas con el desarrollo y las humanitarias”²²⁵. Posteriormente, en su informe del 2005, el ex Secretario General reiteró esta necesidad y afirmó que “aún falta avanzar en esta integración”²²⁶. Además, en esta ocasión dio un paso más y los consideró como uno de los pilares de la Organización, al lado del desarrollo y la seguridad. “Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”²²⁷. Esta tendencia fue seguida por los Jefes de Estado y de Gobierno que se reunieron en la Cumbre Mundial de 2005 y no

²²⁵ Informe del Secretario General *Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma*, op. cit., pág. 196.

²²⁶ A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pág. 144.

²²⁷ *Ibid*, pág. 17.

sólo reforzaron la interrelación entre seguridad, desarrollo y derechos humanos sino que volvieron a ubicar estos derechos entre los pilares de las Naciones Unidas. En palabras del Documento Final de la Cumbre: “Reconocemos que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos. Reconocemos que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”.²²⁸ Este reconocimiento renovado de la importancia de los derechos humanos para las Naciones Unidas encontró su principal materialización en la institución del Consejo de Derechos Humanos.

²²⁸

A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár.9.

2. La reforma de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos

En el marco del reciente proceso de reforma de las Naciones Unidas, una de las áreas en las que se hizo énfasis fueron los derechos humanos, como ya hemos venido adelantando. En este sentido, las sugerencias de los informes citados en lo que respecta al núcleo del sistema universal de protección de los derechos humanos iban dirigidos básicamente a: 1) fortalecer el sistema de órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos; 2) fortalecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y 3) modificar la Comisión de Derechos Humanos.

Por ello, a continuación explicaremos escuetamente el impacto de la reforma en los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Después, pasaremos a describir brevemente el proceso de extinción de la Comisión de Derechos Humanos, entrando finalmente en nuestro objeto de investigación propiamente dicho: el Consejo de Derechos Humanos.

2.1. El proceso de reforma en los órganos de tratados relativos a los derechos humanos

En lo que respecta a los *mecanismos convencionales de protección*, merece la pena recordar que el sistema de los órganos creados para monitorear los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas desarrolló durante más de 40 años e hizo importantes aportes al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el plan universal, como hemos visto en el Capítulo 1. Para O'FLAHERTY y O'BRIEN: "Whilst initially not expected to perform an evaluative function, the treaty bodies now contribute

significantly to the promotion of State Parties' compliance with treaty obligations. The value of the work in elaborating substantive content of the treaties is also widely acknowledged"²²⁹.

De manera que, con el objetivo de poner en marcha un sistema de prestación de cuentas de los Estados partes respecto a las obligaciones de derechos humanos derivadas de dichos tratados, se crearon, como sabemos, Comités temáticos específicos. El principal instrumento que utilizaban los Comités para realizar su labor era el sistema de evaluación de informes de los Estados miembros²³⁰. Posteriormente, como resultado de los análisis de informes y de los debates con los Estados, los Comités empezaron a emitir observaciones y recomendaciones generales a los Estados.

A pesar de las indiscutibles ventajas de los órganos creados en virtud de los tratados, desde finales de los años 80 se empezó a identificar dificultades en su funcionamiento, como la falta de coordinación entre los comités, la duplicación de los debates, la sobrecarga del sistema, la heterogeneidad de los procedimientos de los distintos Comités, la insuficiencia de fondos, entre otros²³¹. Así, en las palabras de la Declaración de Dublín²³²: "The present

²²⁹ O'FLAHERTY, M. y O'BRIEN, C., "Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A Critique of the Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body". *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham 2007, pp. 141 y 142.

Para MARIÑO MENÉNDEZ, "La utilidad de estos tratados, potencialmente universales, y de sus mecanismos de control está a mi juicio fuera de toda duda." MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., "Reforma del Sistema de Tratados sobre Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas", En E.D.E. /M.A.E.C.E., *La protección de los derechos humanos*, C.E.D.E., n. 34, 2008, p. 58.

²³⁰ Para LORNA JOHNSTON, los informes han sido un mecanismo fundamental para el desarrollo de las normas de derechos humanos, ya que permiten acceder a un conocimiento esencial que permite a los Comités entender los patrones de violación de derechos humanos y las barreras al cumplimiento y disfrute de estos derechos. *Vid* JOHNSTON, R. L., "Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body". *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham 2007, pp. 175, 178 y 179.

²³¹ *Vid* SCHOPP-SCHILLING, H. B., "Treaty Body Reform: the Case of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women", En *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1. Nottingham, 2007, p. 201; CRAWFORD, J., "The UN Human Rights Treaty System: a system in crises?", En P. Alston, J. Crawford, *The Future of UN Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000, pp. 4 a 9.

moment confronts the treaty body system with challenges and opportunities. The recent addition of three new treaty bodies to monitor three new instruments, while significantly widening the scope of treaty-based human rights protection and international oversight, has reinvigorated concerns regarding efficiency and effectiveness, evidenced by a multiplication of bodies and of experts. There are persistently high levels of non-compliance by States with treaty body procedures with, for example, escalating levels of non-submission of required reports. The general public remains largely unaware of the system, including of findings specific to their own countries. The secretariat resources available to treaty bodies are inadequate and the secretariat must support new procedures such as those of the Subcommittee on Prevention of Torture. The ever changing landscape of United Nations and other human rights mechanisms, not least the Universal Periodic Review procedure of the Human Rights Council, generates new issues and possibilities”²³³.

Como explica JOHNSTON, la duplicación de tareas y la incongruencia entre las decisiones están relacionadas con que, en muchas ocasiones, los Comités tienen competencias que se superponen (por ejemplo, principalmente en el caso de los dos Pactos generales, en muchos sentidos los derechos que

Para MERTUS: “Additionally, the entire reporting system is burdened by a lack of time and resources. Committees meet for a limited amount of time each year, and thus have little time to spend on reviewing each report. The quality of State reporting is also jeopardized by resource constraints”. MERTUS, J., *The United Nations and Human Rights: a guide for a new era*, Routledge, 2nd edition, London, 2009, p. 94.

Para SAMSON: “One of them concerns the duplication of discussion on questions such as apartheid, the Israeli occupied territories, and the human rights situation in Chile, as well as on certain general subjects, such as human rights and development” (...) Además, el autor señala que “The last-mentioned case exemplifies a factor which works against coordination, namely, the absence of any standardized procedure for proclaiming human right and for drawing up standards in this field.” SAMSON, K. T., “Human Rights Co-ordination within the UN System”, En P. Alston (edit.), *A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp.655 y 657.

²³² La Declaración de Dublín sobre el proceso de fortalecimiento del sistema de órganos de tratados de las Naciones Unidas es el documento final de una reunión de expertos, compuesta de miembros actuales o ex miembros de alguno de los órganos de tratados, convocada por el Human Rights Law Centre de la University of Nottingham en los días 18 y 19 de noviembre de 2009. La reunión de debates se realizó en Dublín y tuvo como objetivo contribuir para el debate del Proceso de fortalecimiento del sistema de órganos de tratados de la ONU.

²³³ Dublin Statement on the Process of Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, de 2009.

protegen son los mismos de los pactos específicos que los desarrollan) y solicitan la misma información al Estado de manera independiente el uno del otro. Esto lleva a que los Estados presenten la misma información más de una vez y que, además, tal información sea evaluada de manera autónoma, sin coordinación, por parte de los Comités y muchas veces con apreciaciones diferentes²³⁴.

Más recientemente, debido a la gran cantidad de países que han ratificado los tratados y al aumento del número de comités que monitorean los tratados vigentes, sin el correspondiente aumento presupuestario, la principal crítica que se hace es que el sistema no es tan eficiente como debería ser²³⁵. Esta afirmación está particularmente relacionada con la obligación de entrega de informes, presente de forma regular en prácticamente todos los tratados que cuentan con un sistema de control. En efecto, tanto los Estados, que tienen que estar constantemente elaborando y presentando informes para los varios comités, como para la Secretaría, quien se encarga de recibirlos y traducirlos, el sistema se ha vuelto inviable en términos de tiempo y recursos. Como señala HAMPSON: "There is no doubt that the current arrangements for monitoring compliance with UN human rights treaties create a significant burden for States, at least for those States which take their reporting obligations seriously"²³⁶. Debido a ello, se puede afirmar que existe hoy día una situación de incumplimiento crónico de la obligación de presentar informes por parte de varios Estados, que se manifiesta por medio de la falta de entrega o retraso en la sumisión del informe.

En el contexto del ya mencionado movimiento por cambio interno de la ONU impulsado por K. Annan, se ha incluido la mejora del sistema de órganos

²³⁴ Vid JOHNSTON, R. L., "*Cynical Savings or ...*", *op. cit.*, p. 182.

²³⁵ Para CRAWFORD: "Despite a relative decrease in the resources available at the universal level, the proliferation of instances has continued, with a host of special procedures and personnel dealing with particular problems, thematic or geographic, as well as the establishment in 1994 of the United Nations High Commissioner of Human Rights (UNHCHR)". CRAWFORD, J., "*The UN Human ...*", *op. cit.*, p. 3. Vid, en este sentido, O'FLAHERTY, M., O'BRIEN, C. "*Reform of UN...*", *op. cit.*, p. 142.

²³⁶ HAMPSON, F. J., "An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machine", *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham 2007, p. 12.

de tratados en los informes del Secretario General que proponían la reforma. Efectivamente, ya el informe *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, de 1997, identificó la complejidad del sistema y la necesidad de racionalizarlo. En esta ocasión se mencionó también la carga que supone para la Secretaría la presentación de tantos informes: “Los órganos y mecanismos existentes constituyen una gran red, cada vez más intrincada. Aunque en gran medida su labor tiene un efecto acumulativo, existe el peligro de que se disperse y pierda coherencia, lo que podría menoscabar sus resultados. Es preciso hacer un examen detallado para racionalizar el sistema. La complejidad del mecanismo de derechos humanos y la consiguiente carga que representa la obligación de presentar informes están desgastando los recursos de la Secretaría. (...)”²³⁷.

Posteriormente, en otro informe titulado *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, del 2002, Annan insistió en la modernización del sistema, proponiendo a los órganos de tratados que coordinaran mejor sus actividades, uniformizaran los estándares para presentación de informes y consideraran la hipótesis de un único informe para todos los tratados (con el propósito de disminuir el exceso de carga de trabajo para los Estados). En esta ocasión, el Secretario General también solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sus recomendaciones sobre el tema²³⁸.

Según ANNAN: “Los órganos creados en virtud de tratados y los mecanismos y procedimientos de derechos humanos constituyen una red amplia e intrincada. La complejidad creciente de la maquinaria de derechos humanos y la correspondiente carga que supone la obligación de presentar informes agotan los recursos de los Estados Miembros y de la Secretaría. (...) La estructura actual de los distintos comités de derechos humanos —cada uno

²³⁷ Informe del Secretario General *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, op. cit., pág. 204 y 205.

²³⁸ Vid Informe del Secretario General *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, op. cit., pág.54.

centrado en cuestiones importantes pero diferenciadas— impone difíciles obligaciones de presentación de informes a los signatarios de los tratados. (...) Dos medidas contribuirían a superar las deficiencias del sistema actual. En primer lugar, los comités deberían idear un criterio más coordinado para sus actividades y establecer una norma sobre las diversas obligaciones de presentación de informes. En segundo lugar, debería permitirse que los Estados presentaran un único informe en que se resumiera el cumplimiento de todos los tratados internacionales de derechos humanos en los que es parte”²³⁹.

Posteriormente, en 2005, el Secretario General reiteró la urgencia de perfeccionar los órganos de tratados y la necesidad de establecer directrices únicas para la presentación de informes a los órganos de tratados, de manera que éstos pudieran funcionar como un sistema unificado. Conforme indica en el informe: “Por su parte, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos también deben ser mucho más eficaces y reaccionar más rápidamente cuando se vulneran los derechos que tienen el mandato de defender. El sistema de los órganos creados en virtud de tratados sigue siendo poco conocido; su labor se ve dificultada por el hecho de que muchos Estados presentan sus informes fuera de plazo o sencillamente no los presentan, así como por la duplicación de los requisitos sobre la presentación de informes; y lo debilita todavía más la deficiente aplicación de sus recomendaciones. **Deben elaborarse y aplicarse directrices armonizadas sobre la presentación de informes a todos los órganos creados en virtud de tratados a fin de que esos órganos puedan funcionar como un sistema unificado**”²⁴⁰.

²³⁹ Informe del Secretario General *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, op. cit., pár. 52 a 54.

²⁴⁰ Informe del Secretario General “*Un concepto más...*”, op. cit., p. 42. (negritas del informe original)

La Alta Comisionada, por su parte, acogió de forma activa la iniciativa, asumiendo como suya las propuestas del Secretario General²⁴¹. Así, en 2005 presentó su Plan de Acción, reforzando la necesidad de directrices para la presentación de informes y proponiendo la consolidación de los órganos de monitoreo en un único órgano. En los términos del *Plan de Acción 2005 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*:

“99. Sin embargo, una mayor implicación en los países no resolverá todos los demás problemas señalados. Las carencias del sistema empeorarán si, como se espera, se alcanza la ratificación universal. Desde que en 2002 el Secretario General hiciera un llamamiento en favor de la armonización de los requisitos de presentación de informes y la posibilidad de presentar un informe único, los órganos creados en virtud de tratados han comenzado a elaborar directrices armonizadas en la materia. Éstas deberían concluirse y aplicarse con objeto de que los órganos creados en virtud de tratados puedan comenzar a funcionar como un sistema unificado. A largo plazo, sin embargo, parece evidente que se han de hallar ciertos medios para armonizar la labor de los siete órganos creados en virtud de tratados y crear un órgano permanente unificado. Se trata de una cuestión que incumbe a los Estados partes, aunque la Alta Comisionada tiene la intención de someter diferentes opciones de reforma de los órganos creados en virtud de tratados a la consideración de una reunión intergubernamental que se celebrará en 2006.

100. Un sistema unificado de órganos creados en virtud de tratados sólo sería posible si todos los comités pudieran ser operativos como asociados, lo que presupone el apoyo de la misma oficina a sus diversos mandatos, garantizando así un planteamiento integral y una jurisprudencia coherente”²⁴².

²⁴¹ Como señala MERTUS: “The OHCHR became active on the subject of reforming the existing human rights treaty bodies following initiatives in the subject undertaken by the UN Secretary General.” MERTUS, J., “*The United Nations...*”, *op. cit.*, p. 96.

²⁴² *Plan de Acción 2005 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Doc. A/59/2005/Add.3, de 26 de mayo de 2005, párr. 99 y 100. *Vid* también pár. 95 a 98 y 145 a 150.

En 2006, la Alta Comisionada consolidó y profundizó esta idea en un documento que quedó como referencia necesaria en el debate sobre la constitución de un único órgano para sustituir el conjunto de comités encargados de fiscalizar el cumplimiento de los tratados, el *Documento de Exposición de Conceptos sobre la Propuesta de la Comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de los tratados*. Según la Alta Comisionada:

“27. La propuesta de que se establezca un órgano permanente unificado se basa en la premisa de que, si el sistema de tratados internacionales de derechos humanos no funciona y no se percibe como una entidad única y unificada responsable de vigilar el cumplimiento de todas las obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos, con un solo punto de contacto para los titulares de los derechos que sea accesible, persistirá la falta de prominencia, autoridad y acceso que afecta al sistema actual. La propuesta se basa también en el reconocimiento de que, tal como está constituido actualmente, ese sistema se halla casi al límite de su rendimiento y, si bien pueden adoptarse medidas para mejorar su funcionamiento a corto y medio plazo, hará falta un cambio estructural más fundamental para garantizar su eficacia a largo plazo. A diferencia del sistema actual de siete comités que trabajan con dedicación parcial, es más probable que un órgano permanente unificado, integrado por profesionales permanentes con dedicación completa, produzca una jurisprudencia coherente y fidedigna. El órgano permanente unificado estaría a disposición de las víctimas de forma constante y podría responder con rapidez a las violaciones graves. En cuanto órgano permanente, tendría flexibilidad para elaborar métodos de trabajo y enfoques innovadores de la protección de los derechos humanos y podría establecer modalidades claras de participación de los asociados de las Naciones Unidas y de la sociedad civil aprovechando las prácticas óptimas del sistema actual. También podría desarrollar una capacidad importante para ayudar a los Estados Partes en el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en materia de derechos humanos, incluso mediante actividades de seguimiento y de las estrategias de participación de los países previstas en el Plan de Acción de la Alta Comisionada. También de conformidad con ese Plan

de Acción, la Secretaría se vería fortalecida de forma significativa para proporcionar el apoyo y asesoramiento de expertos que precisaría el órgano permanente unificado, así como el necesario para reforzar la capacidad nacional y las asociaciones de colaboración a fin de permitir la participación plena en el proceso de aplicación de los tratados (párrs. 145 y 146).²⁴³

Como vemos, entre las ventajas destacadas por el informe de la Alta Comisionada y por los defensores de la unificación están el fortalecimiento del status e influencia del órgano unificado, si se compara con el impacto diluido de las decisiones y recomendaciones de los siete comités actuales²⁴⁴; el fortalecimiento de la noción de indivisibilidad de los derechos; la selección de miembros, que actuarían en un órgano permanente y a tiempo completo; y una cierta reducción de los costes, puesto que disminuiría la cantidad de secretarías de los comités²⁴⁵. No obstante, tanto el mismo informe de la Alta Comisionada como la propuesta de unificación han sido objeto de duras críticas. Respecto al documento como tal, las críticas se han dirigido contra la poca consistencia de la argumentación que soporta la propuesta, contra la defensa exagerada del proyecto de órgano único y contra la poca atención que se le ha dado a otras soluciones menos radicales (y posiblemente más reales y efectivas) a los actuales problemas²⁴⁶.

Respecto a la propuesta como tal, sus opositores argumentaron que ésta conllevaba riesgos como el menoscabo de la especificidad y diferenciación

²⁴³ Documento de Exposición de Conceptos sobre la Propuesta de la Alta Comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de los tratados. Doc. HRI/MC/2006/2, de 22 de marzo de 2006, pár. 27. *Vid* también pár. 28 a 65.

²⁴⁴ Esto llevaría a un mayor posicionamiento de diálogo y coordinación con otros organismos, dentro y fuera de la ONU, con los Estados, mayor visibilidad de su trabajo y de sus recomendaciones. *Vid* JOHNSTON, R. L., “*Cynical Savings or ...*”, *op. cit.*, p.186.

²⁴⁵ Plan de Acción 2005 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, pár. 27 a 36; *Vid* JOHNSTONE, R. L., “*Cynical Savings or ...*”, *op. cit.*, pp. 184 a 189.

²⁴⁶ Así, para O’FLAHERTY y O’BRIEN, el documento presentado por la Alta Comisionada demuestra no sólo una fuerte preferencia por la propuesta de unificación de los órganos sino también la omisión de un debate sustancial sobre opciones menos radicales de reforma. *Vid* O’FLAHERTY, M., O’BRIEN, C. “*Reform of UN...*”, *op. cit.*, p. 142, p. 157.

Para HAMPSON, la propuesta es irresponsable y defectuosa. *Vid* HAMPSON, F. J., “*An Overview of ...*”, *op. cit.*, p. 12.

en la perspectiva de análisis (que se ofrecen actualmente en comités que tratan de violaciones o de colectivos específicos, como la discriminación racial o los niños) y la utilización del proceso de reforma por parte de los Estados para debilitar el sistema (evitando así seguir siendo fiscalizados por los comités)²⁴⁷.

En suma, las principales ideas relativas a la reforma de los órganos de tratado de derechos humanos giraban alrededor de la elaboración de un único informe, que contendría una parte general y varias partes especiales relativas a los diferentes tratados, y de un único Comité encargado de evaluar dichos informes. Otra de las razones por las que las propuestas no pudieron prosperar fue debido a que, para llevarla adelante, hacía falta enmendar todos los tratados actualmente existentes, tarea prácticamente imposible en un contexto tan politizado como son los derechos humanos en las Naciones Unidas²⁴⁸.

En medio de todo el debate entre diferentes actores sobre el tema, merece la pena destacarse el encuentro informal realizado en Malbun, Liechtenstein, en mayo de 2003, para debatir las propuestas de reforma de los órganos de monitoreo de los tratados. Aunque se estuvo lejos de alcanzar una

²⁴⁷ Conforme explica MERTUS: "One of the more controversial aspects of the various proposals concerned the concept of "summarizing" reporting, and the implication that a state could comply with reporting on its human right obligations under all the treaties to which it was a party in a condensed, less detailed format. In order to address these concerns about watering down reporting obligations by proposing a summary or consolidated report, the OHCHR has produced draft guidelines on reporting, suggesting an expanded "core document" that could, in part, satisfy some core reporting obligations common to all human rights treaties, while maintaining the quality and content of reporting on issues particular to individual treaties." MERTUS, J., *"The United Nations..."*, op. cit., p. 96.

Para JOHNSTONE, entre los desafíos de un órgano unificado estarían también : a) la acomodación de las expectativas de desarrollo de los nuevos tratados que aún no cuentan con su comité, de manera que no quedaran sofocados en su crecimiento por la perspectiva de los tratados ya establecidos; b) la posible dificultad que tendrán los expertos en temas específicos para consolidar su punto de vista. Al tener que contar con expertos en diferentes áreas y ante la necesidad de conseguir acuerdos para las decisiones, hay que cuidar para evitar la obtención de denominadores mínimos comunes de protección. Vid JOHNSTONE, R. L., *"Cynical Savings or ..."*, op. cit., p. 193.

²⁴⁸ Para MARIÑO MENÉNDEZ, "las dificultades jurídicas internacionales del empeño original son en efecto enormes y prácticamente insalvables salvo si se diera el consenso universal que no concurre en la realidad política. En síntesis: habría que enmendar nueve grandes tratados multilaterales (...)" MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., *"Reforma del Sistema..."*, op. cit., p. 60.

propuesta unificada, quedó claro el rechazo del grupo a otra de las propuestas retomadas por el Secretario General: la de presentación de un informe único para todos los comités²⁴⁹. En los términos del documento final: “The notion of a single report summarizing a State party’s implementation of the full range of human rights treaty provisions to which it is a party was rejected”²⁵⁰.

A pesar de que en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 sólo constaba una abstracta referencia al aumento de la eficacia del sistema de órganos de tratados²⁵¹, el impulso de renovación aparentemente persiste, ya que en la práctica se han llevado adelante soluciones creativas, tales como la utilización de un informe básico ampliado, prácticas de homogeneización y agilización del sistema y también el apoyo para que los Estados elaboren su primer informe. A este respecto, recordamos la elaboración del documento HR/GEN/2/Rev.5, en el 2008, con la compilación de directrices relativa a la forma y al contenido de los informes a ser presentados a los órganos de tratados²⁵².

Como explica MARIÑO: “Varias han sido las ‘mejoras’ que la actividad del sistema convencional ha recibido. Una línea de acción se ha dirigido a potenciar el denominado ‘Informe básico ampliado’ que recogería para cada Estado Parte los rasgos esenciales de su sistema jurídico. Este informe se encontraría en las bases de datos del ACNUD y sería puesto al día por el Estado en cuestión, con la frecuencia necesaria para recoger todas y cada una de las novedades más destacadas en materia de protección de los derechos humanos, de conformidad con las exigencias de los convenios internacionales

²⁴⁹ Vid SCHOPP-SCHILLING, H. B., “*Treaty Body Reform...*”, *op. cit.*, p. 206.

²⁵⁰ *Informe Malbun*, doc. A/58/123, de 8 de julio de 2003, p. 4.

²⁵¹ En el Documento Final de la Cumbre Mundial, los Estados han afirmado: “Resolvemos aumentar la eficacia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, entre otras formas mediante una mayor puntualidad en la presentación de informes, procedimientos mejores y simplificados para dicha presentación, y la prestación de asistencia técnica a los Estados a fin de que mejoren su capacidad de presentar informes y apliquen en mayor medida las recomendaciones de tales órganos”. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár.125.

²⁵² Informe del Secretario General *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos*, doc. HR/GEN/2/Rev.5, de 29 de mayo de 2008.

de los que dicho Estado fuera Parte. De ese modo, cada Comité, al desarrollar su procedimiento de examen del informe de cada Estado, tendría a su disposición la información básica al mismo tiempo que todos los demás Comités. De otra parte, toda una serie de iniciativas destinadas a agilizar y homogeneizar los procedimientos de actuación de los diferentes Comités han sido sugeridas y, en ocasiones, puestas en práctica y recogidas incluso en los reglamentos de funcionamiento de cada órgano (...) Puesto que el retraso no tiene por qué deberse, totalmente o en parte, a negligencia sino que en muchos casos está originado por una verdadera imposibilidad de elaboración del informe por falta de medios (...), un programa conducido por el ACNUR ayuda a los Estados a preparar el primer informe y a veces otros sucesivos ”²⁵³.

En este contexto, también han sido de vital importancia en el proceso de reforma del sistema de tratados de derechos humanos las reuniones inter-comités y las reuniones de los presidentes de Comité, que han permitido una mayor coordinación entre los diferentes órganos de los tratados.

En todo caso, lo cierto es que, a pesar de las dificultades señaladas en el mecanismo convencional de protección, éstas son fruto del éxito que ha tenido la labor de promoción y protección de este sistema. Como afirma el Informe Malbun: “While reform efforts were to be welcomed, it was also worth drawing attention to the significantly increased number of ratifications since the World Conference on Human Rights in 1993. Some of the difficulties the treaty bodies were facing were thus the result of the success of the reporting system”²⁵⁴.

²⁵³ MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., “Reforma del Sistema ...”, *op. cit.*, p. 62.

²⁵⁴ Informe Malbun, *op. cit.*, p. 11.

2.2. El proceso de reforma en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos está inserta en la estructura de la ONU como parte de la Secretaría General y actúa en diferentes áreas, tales como establecimiento de estándares internacionales de derechos humanos, el monitoreo del cumplimiento de estos derechos, su implementación en terreno y el trabajo de educación en derechos humanos²⁵⁵.

Su principal funcionario es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien fue creado en 1993 por la Asamblea General de la ONU, con el estatuto de Secretario Adjunto y con el mandato expreso de promover y proteger los derechos humanos. Entre las principales funciones del Alto Comisionado están el apoyo a los mecanismos de derechos humanos de la ONU, la coordinación de actividades del Sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de estos derechos, la prevención de su violación y la prestación de asistencia técnica y financiera a los Estados²⁵⁶. Sobre la

²⁵⁵ ONU, *Working with the United Nations Human Rights Programme. A handbook for Civil Society*, OACNUDH, New York and Geneva, 2008, p. 4.

²⁵⁶ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue creado por la Resolución de la Asamblea General n. A/RES/48/141, de 20 de diciembre de 1993. En los términos del párrafo 4, se ha establecido que “4. Decide que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos será el funcionario de las Naciones Unidas que tendrá la responsabilidad principal respecto de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos bajo la dirección y la autoridad del Secretario General. Dentro del marco general de la competencia, la autoridad y las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos, las funciones del Alto Comisionado serán: a) Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos; b) Desempeñar las tareas que le asignen los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y formularles recomendaciones con miras a mejorar la promoción y la protección de todos los derechos humanos; c) Promover y proteger la realización del derecho al desarrollo y ampliar el apoyo de los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas a tal efecto; d) Proporcionar, por intermedio del Centro de Derechos Humanos de la Secretaría y otras instituciones apropiadas, servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado y, cuando proceda, de las organizaciones regionales de derechos humanos, con miras a apoyar medidas y programas en la esfera de los derechos humanos; e) Coordinar los programas pertinentes de educación e información pública de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos; f) Desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales

importancia de la creación del Alto Comisionado, MERTUS ha afirmado que “there is no doubt that the OHCHR’s efforts have helped the UN move beyond human rights standard-setting. The process of mainstreaming, monitoring and implementing human rights norms through its programs, funding and field presences has contributed significantly toward the growth of a strong international system of human rights”²⁵⁷. Actualmente, la Alta Comisionada es Doña Navanethem Pillay, quien asumió el cargo en septiembre de 2008²⁵⁸.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene su sede en Ginebra y una oficina de enlace en Nueva York, pero también cuenta con oficinas locales en varios países y regiones ²⁵⁹. Las actividades de la Oficina del Alto Comisionado están financiadas por el presupuesto ordinario de la ONU y por contribuciones voluntarias de los Estados miembros, de fundaciones y de particulares. De sus orígenes como división de apoyo al sistema de derechos humanos hasta los días de hoy, la

obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo, como se refleja en la Declaración y Programa de Acción de Viena 4/; g) Entablar un diálogo con todos los gobiernos en ejercicio de su mandato con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos; h) Ampliar la cooperación internacional para la protección y la promoción de todos los derechos humanos; i) Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas; j) Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a aumentar su eficiencia y eficacia; k) Encargarse de la supervisión general del Centro de Derechos Humanos

²⁵⁷ MERTUS, J., “*The United Nations...*”, *op. cit.*, p. 35.

Para VILLÁN DURÁN: “El establecimiento en 1993 de la institución del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* es una consecución de la máxima importancia para elevar la consideración de los derechos humanos al lugar que les corresponde en el contexto de las Naciones Unidas, a la luz de las disposiciones de la Carta de San Francisco de 1945 y de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 25 de junio de 1993”. VILLÁN DURÁN, C., “El Futuro del Sistema de Protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas”, En MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., *Balance y Perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*. Universidad Carlos III de Madrid, B.O.E., Madrid, 1996, p. 51.

²⁵⁸ Antes de Doña Pillay estuvieron en el cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos: Don José Ayala Lasso (1994-1997), Doña Mary Robinson (1997-2002), Don Sergio Vieira de Mello (2002-2003) y Doña Louise Arbour (2004-2008).

²⁵⁹ Como explica la Oficina del Alto Comisionado en su Manual: “OHCHR is headquartered at Palais Wilson in Geneva, Switzerland, and has an office at United Nations headquarters in New York. Comprising more than 900 staff members, over half of whom in the field, its presences include country teams and offices, regional offices, human rights advisers, and human rights components in United Nations peace missions”. OACNUDH, “*Working with the...*”, *op. cit.*, p.2.

estructura de la Oficina se ha ampliado considerablemente, de tal manera que, en el 2007, contaba con más de ochocientos y cincuenta funcionarios en su plantilla, en las sedes de Ginebra y Nueva York y en las sedes de los países y regiones²⁶⁰.

En lo que concierne al reciente paquete de reforma del 2005, éste tuvo un impacto importante en la Oficina del Alto Comisionado y ésta, por su parte, ejerció un papel esencial en el debate sobre la renovación de la ONU. En primer lugar, recuérdese que en el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos está comprendido la racionalización, adaptación, fortalecimiento y simplificación del mecanismo de protección de los derechos humanos. En este sentido, hemos visto que la entonces Alta Comisionada, Louise Arbour, llevó adelante con empeño las propuestas enunciadas por el Secretario General en su paquete de reforma del 2005 en lo que concierne a los órganos de los tratados.

Asimismo, en innumerables ocasiones, las decisiones sobre los diferentes aspectos de la reforma de los mecanismos de protección de los derechos humanos de la ONU suponían solicitar a la Alta Comisionada un estudio sobre un aspecto específico del debate. Por ejemplo, en el informe del Secretario General *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un Programa para Profundizar el Cambio*, se adopta la siguiente decisión: “Medida 3. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos consultará

²⁶⁰ Para el número de funcionarios, Vid <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>, consultado el 17 de octubre de 2011.

Sobre la estructura de apoyo al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas anteriormente a la creación del Alto Comisionado, ALSTON describe: “Entre 1945, año en el que un significativo compromiso para promover y proteger los derechos humanos fue consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, y 1993, cuando la segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos se celebró en Viena, la comunidad internacional logró enormes progresos en relación con los derechos humanos. (...) Pero, sin perjuicio de la importancia de estos logros, existía también una cantidad de importantes falencias que requerían ser remediadas. Entre ellas, la principal era el hecho de que la maquinaria que había sido establecida para lidiar con las violaciones serias a los derechos humanos fue, peculiarmente, equipada en forma deficiente para responder con efectividad o consistencia a la mayoría de tales situaciones”. ALSTON, P., “Hacia la definición del rol del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, En R.J.L.E., *Protección internacional de los Derechos Humanos*, Tomos 69/70/71, años 1997/1998, F.D.U.B.A., pp. 434 y 435

con los órganos establecidos en virtud de tratados sobre los nuevos procedimientos para racionalizar la presentación de informes y presentará sus recomendaciones antes de septiembre de 2003”²⁶¹. En esta misma ocasión, también se solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos otras dos tareas: el dar un carácter transversal a los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas y el desarrollar e implementar de un plan de fortalecimiento de las acciones de la ONU en los países²⁶².

Además, la reforma ha afectado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en otros sentidos. Inicialmente, en el paquete de reforma de 1997, se solicitó la reorganización de la Secretaría de Derechos Humanos, de manera a fusionar el Centro de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de aquel entonces, creando una sola dependencia que se denominaría Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²⁶³.

Asimismo, el fortalecimiento de la Oficina de la Alta Comisionada fue objeto de reivindicación por los partidarios de la reforma. De hecho, ésta fue una reivindicación del Informe del 2002²⁶⁴. Posteriormente, en el informe titulado *Un Concepto más amplio de libertad* se afirmó que: “Todas estas observaciones apuntan a la necesidad de fortalecer la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Aunque la Alta Comisionada tiene ahora un papel más amplio que desempeñar en las respuestas a las crisis, el fomento de la capacidad nacional en materia de derechos humanos, el apoyo a los objetivos de desarrollo del Milenio y la prevención de conflictos, su Oficina sigue estando lamentablemente mal equipada para responder a la gran diversidad de problemas de derechos humanos que enfrenta la comunidad

²⁶¹ Informe del Secretario General *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, op. cit., II, B, página 13.

²⁶² *Ibid*, pár. 45 a 51.

²⁶³ Informe *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, op. cit., medida 14 y pár. 197 y 198.

²⁶⁴ Vid Informe del Secretario General *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, op. cit., pár. 58.

internacional. El compromiso de defender los derechos humanos proclamado por los Estados Miembros debe verse reflejado en la dotación de recursos que permitan fortalecer la capacidad de la Oficina para ejercer su mandato, que tiene importancia fundamental. He pedido a la Alta Comisionada que presente un plan de acción en los próximos 60 días”²⁶⁵.

Finalmente, en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 se anunció la intención de seguir reforzando los mecanismos de derechos humanos de la ONU, y en concreto la Oficina del Alto Comisionado²⁶⁶. Como explica VILLÁN DURÁN: “El mandato de la ACNUDH fue actualizado con motivo de la Cumbre Mundial 2005. En este ocasión los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron reforzar la Oficina del ACNUDH ‘tomando nota’ del plan de acción que había presentado la Alta Comisionada, y poniendo el acento en la ‘asistencia técnica y la creación de capacidad, duplicando los recursos de su presupuesto ordinario durante los próximos cinco años’. También apoyaron ‘que la oficina coopere más estrechamente con todos los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad’. Igualmente, resolvieron ‘integrar la promoción y protección de los derechos humanos en las políticas nacionales’,

²⁶⁵ A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 145.

El tema de la necesidad de fortalecer la OACNUDH ya había sido objeto de atención en el informe del Grupo de Alto Nivel. Así, dicho informe había señalado ya en el 2004 que: “También hay que hacer más con respecto a la situación de los fondos para la Oficina del Alto Comisionado. Existe para nosotros una clara contradicción entre la asignación del 2% del presupuesto ordinario para esta Oficina y la obligación enunciada por la Carta de las Naciones Unidas de que la promoción y protección de los derechos humanos constituya uno de los principales objetivos de la Organización. También es necesario rectificar la situación actual, en que hay pocos fondos disponibles para formar capacidad en materia de derechos humanos. Los Estados Miembros deberían examinar detenidamente la cuestión de la insuficiente financiación de esta Oficina y sus actividades”. A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, pár. 290.

²⁶⁶ En esta ocasión se afirmó que: “Resolvemos reforzar la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tomando nota del plan de acción de la Alta Comisionada para poder desempeñar de manera eficaz su mandato de afrontar la amplia gama de problemas relacionados con los derechos humanos que afectan a la comunidad internacional, en particular en los ámbitos de la asistencia técnica y la creación de capacidad, duplicando los recursos de su presupuesto ordinario durante los próximos cinco años con miras a establecer progresivamente un equilibrio entre el presupuesto ordinario y las contribuciones voluntarias que reciba, teniendo en cuenta otros programas prioritarios dirigidos a los países en desarrollo y la contratación de personal de gran competencia, procedencia geográfica amplia y equilibrado en lo referente al género, con cargo al presupuesto ordinario; y apoyamos que la Oficina coopere más estrechamente con todos los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár. 124.

promover una mayor incorporación de los derechos humanos en la actividad general de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como estrechar la cooperación entre la Oficina del ACNUDH ‘y todos los órganos pertinentes de las Naciones Unidas’”²⁶⁷.

2.3. El proceso de creación del Consejo de Derechos Humanos

Examinados los efectos del movimiento de reforma en los mecanismos convencionales y en la Oficina del Alto Comisionado, nuestro próximo paso es analizar la extinción de la Comisión de Derechos Humanos y su sustitución por un Consejo. La importancia de esta iniciativa consistió no sólo en que se involucró al órgano principal del mecanismo de protección de los derechos humanos de la ONU, sino también en que, entre las propuestas de peso, fue la única que se concretó, como hemos adelantado²⁶⁸. Así, en el *ámbito de los mecanismos extra convencionales*, el gran debate se centró, principalmente a partir del 2005, en las deficiencias del principal órgano encargado de tales mecanismos: la Comisión de Derechos Humanos.

Como ya hemos comentado anteriormente, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas funcionó durante 60 años con buenos resultados. Sin embargo, en sus últimos años de actuación la Comisión venía siendo objeto de críticas por parte de diversos actores debido al carácter excesivamente político de sus decisiones. A este respecto, para LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ: “Es innegable que, en efecto, la acción de la Comisión se teñía de motivaciones políticas y no sólo humanitarias. Su politización se

²⁶⁷ VILLÁN DURÁN, C., “El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: ¿un mecanismo de protección eficaz de los derechos humanos?”, En E.D.E./M.A.E.C.E., *La protección de los derechos humanos*, C.E.D.E., n. 34, 2008, p. 91.

²⁶⁸ Para LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ: “Como era de esperar desde todos los órganos e instancias onusianas se ha alabado la creación de este nuevo órgano, que supone la realización de una de las pocas reformas institucionales de la ONU aprobadas en Cumbre de Mundial de septiembre de 2005.” LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU: ¿una reforma cosmética?”, En *R.E.D.I.*, Vol. 58, Nº 1, 2006, p. 569.

manifestaba en la pugna de los Estados por llegar a ser miembros de la Comisión y evitar que sus Gobiernos fuesen investigados, pero sobre todo en el momento de adoptar decisiones incómodas contra un Estado. Desde la doctrina se denunciaba el descrédito de la Comisión por su selectividad práctica a la hora de decidir qué países serían objeto de un procedimiento público especial, en el entendido que esta selectividad era negativa o por omisión, más que positiva o por inclusión”²⁶⁹.

El tema del perfeccionamiento de la labor de la Comisión no es un asunto nuevo en las Naciones Unidas. Efectivamente, es importante recordar que se habían producido anteriormente algunas reformas en dicho órgano (como, por ejemplo, la ampliación del número de miembros o la aprobación de cuestiones de carácter procedimental). Sin embargo, ninguna modificación tuvo la envergadura de la reforma del 2005, que resultó en su extinción y transformación en el Consejo de Derechos Humanos.

Específicamente en lo relativo a la creación de un Consejo de Derechos Humanos, como explica CALLEJÓN, el propósito de elevar la Comisión al estatuto de un Consejo, buscando una equivalencia con el Consejo de Seguridad o el Consejo Económico y Social, aparece, en efecto, después de la creación de la Comisión. Dicha propuesta, defendida por nombres de peso, correspondía a la concepción según la cual un órgano principal podría cumplir mejor su mandato que un órgano subsidiario²⁷⁰. En efecto, autores como Hersch LAUTERPATCH, Louis B. SOHN y John HUMPHREY ya habían

²⁶⁹ *Ibid*, p. 570.

²⁷⁰ Según CALLEJÓN : “De la même manière que l'institution de la Commission comme organe subsidiaire de l'ECOSOC trouve son fondement dans la Charte des Nations Unies, les différents auteurs ayant soutenu l'idée d'élever son statut à celui de conseil équivalant au Conseil économique et social et au Conseil de sécurité fondent leur argumentation sur le texte fondateur de l'Organisation. Plus précisément, c'est la place importante qui est consacrée aux droits de l'homme dans la Charte qui justifie d'élever la Commission au rang de conseil. Ce fondement conduit naturellement à la nécessité pour l'Organisation de mettre sa structure en adéquation avec les objectifs définis dans la Charte.” CALLEJON, C., *La Commission des Droits de L 'Homme des Nations Unies. De la Commission au Conseil des Droits de L'homme*. A. Pedone, Paris, 2008, p.50.

propuesto, en los años 40, 60 y 70 respectivamente, la creación de un Consejo de Derechos Humanos con estatuto de órgano principal de las Naciones Unidas²⁷¹. La idea en la que se basaban dichos autores para lanzar tal propuesta era forzosamente la de que no se estaba respetando plenamente el enunciado del artículo 1 de la Carta (el relativo a los objetivos principales de la Organización), mientras no se estableciera un órgano principal destinado a la protección de los derechos humanos, tal como ocurre con la paz y seguridad (Consejo de Seguridad) y el desarrollo (Consejo Económico y Social).

Igualmente, hemos visto que el Secretario General había hablado de la necesidad de racionalizar la Comisión de Derechos Humanos en 1997 y alertó sobre la credibilidad del comprometimiento de la Comisión de Derechos Humanos en 2002²⁷².

La idea de crear un Consejo de Derechos Humanos con mayor peso institucional en la estructura de las Naciones Unidas también estuvo presente en el informe del Profesor Walter Kalin quien, a solicitud del gobierno suizo²⁷³, había realizado un estudio relativo a la mejora del funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos²⁷⁴.

²⁷¹ Vid CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, pp. 51, 52 y 53. Vid también: LAUTERPATCH, H., “International Law and Human Rights”, R.C.A.D.I., t-70, 1947-I, pp. 5-107; SOHN, L. B., “United Nations Machinery for Implementing Human Rights”, A.J.I.L., vol. 62, n. 4, 1968, pp. 909-912.

²⁷² Vid Informe Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa de reforma, *op. cit.*, pár. 206 e Informe del Secretario General Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, *op. cit.*, pár. 46.

²⁷³ En el libro editado por L. Müller se describe la participación del gobierno suizo en el proceso de creación del Consejo. Vid MÜLLER, L., (ed). *The First 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, pp. 12 a 41.

²⁷⁴ Como señala ZANGUI: “Se solicitó a Suiza a formar parte también de la Comisión de Derechos Humanos y el Gobierno Federal encargó al profesor Walter Kalin, profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Berna y miembro del Comité de Derechos Humanos de la Organización, la realización de un estudio para la reforma de la Comisión. El documento, presentado el 30 de agosto de 2003, aun respondiendo a las cuestiones sometidas directamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Confederación Helvética, constituye cronológicamente el primer estudio que afronta de manera orgánica la problemática de la reforma”. ZANGHI, C., “La reforma de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial 2005: El nuevo Consejo de Derechos Humanos”, En *R.E.D.I.*, Vol. 57, Nº 2, 2005, p. 697.

Como también subrayan GODET y VIGNY: “En 2003, le DFAE a donné mandat au Professeur Walter Kälin de l'Université de Berne d'établir une étude sur la réforme de la Commission, qui a été remise en septembre 2004 à toutes les missions auprès de l'ONU à

A pesar de dichos antecedentes, se suele atribuir al informe del Grupo de Alto Nivel el mérito de haber traído el tema a debate, al señalar la falta de credibilidad y legitimidad de la Comisión de Derechos Humanos. Parte importante del problema, según los expertos, estaba en la elección de los miembros de la Comisión, que muchas veces eran ellos mismos grandes violadores de los derechos humanos. En efecto, el referido informe traduce de la siguiente manera la problemática de la Comisión:

“283. En los últimos años, una menor credibilidad y un menor profesionalismo han redundado en desmedro de la capacidad de la Comisión para desempeñar estas funciones. No es posible que Estados que carecen de un compromiso demostrado con la promoción y la protección de los derechos humanos procedan a establecer normas para afianzarlos. Nos preocupa observar que en los últimos años ha habido Estados que se han hecho partes en la Comisión no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra críticas o para criticar a otros. La Comisión no puede ser creíble si se considera que aplica dos medidas distintas cuando se trata de cuestiones de derechos humanos.

(...)

285. En muchos aspectos, la cuestión más delicada y difícil en relación con la Comisión de Derechos Humanos es la de su composición. En los últimos años, la cuestión de qué Estados son elegidos miembros de la Comisión se ha convertido en fuente de gran tensión internacional, lo que no surte efectos positivos para los derechos humanos y en cambio repercute negativamente en la labor de la Comisión. Con propuestas relativas a los criterios para la condición de miembro de la Comisión no habrá mayores posibilidades de cambiar esta dinámica y se corre de hecho el riesgo de politizar aún más la

Genève et à New York, ainsi qu'au HCDH et aux ONG de défense des droits de l'homme.” GODET, B., VIGNY, J.D., “La Suisse et la Commission des droits de l'homme de l'ONU”, En Marcelo G. Kohen (edit), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law/La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international*, Liber amicorum Lucius Caflisch, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2007, pp. 205 y 206.

cuestión. Por ello, en cambio, **recomendamos que se amplíe la composición de la Comisión de Derechos Humanos para que sea universal.** De esta manera se destacaría que todos los miembros están comprometidos en virtud de la Carta con la promoción de los derechos humanos y tal vez se podría volver a centrar la atención en cuestiones sustantivas en lugar de en quién las debate y quién vota.

286. En la primera mitad de su existencia la Comisión estaba integrada por jefes de delegación que eran personalidades eminentes en el campo de los derechos humanos y tenían los antecedentes profesionales y la experiencia necesaria en la materia. Esa práctica luego desapareció. Creemos que habría que restablecerla y proponemos que **todos los miembros de la Comisión de Derechos Humanos designen jefes de delegación a personas eminentes y con experiencia en el campo de los derechos humanos.**

287. Proponemos además que **un consejo o grupo asesor apoye a la Comisión de Derechos Humanos en su labor.** Este grupo o consejo constaría de unos quince expertos independientes (tres por región, por ejemplo) designados en razón de su experiencia por un período de tres años renovable una vez. Serían designados por la Comisión previa propuesta conjunta del Secretario General y el Alto Comisionado. El consejo o grupo, además de asesorar sobre cuestiones propias de un país, podría también asesorar acerca de la racionalización de algunos de los mandatos temáticos y ejercer por sí mismo algunos de los mandatos actuales que se refieren a la investigación, la labor normativa y las definiciones”²⁷⁵.

Así, el núcleo del problema se concentraba, en los términos del informe, en la pérdida de legitimidad de la Comisión, principalmente en virtud de la participación como miembros del órgano de Estados notoriamente violadores de los derechos humanos. Para solucionar este problema y evitar futuras negociaciones en torno a los nuevos criterios de elección de sus miembros, el informe propuso la ampliación de la Comisión hasta alcanzar la universalidad de los Estados miembros de la ONU. Además, el estudio sugirió que los

²⁷⁵ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, párr. 283, 285, 286 y 287. (Negritas del documento original)

Estados deberían nombrar para sus misiones profesionales representantes que fueran expertos en el área de los derechos humanos²⁷⁶.

Por otro lado, a pesar de que en la primera parte del Informe del Grupo de Alto Nivel se mencionó la posibilidad de creación de un Consejo de Derechos Humanos, esta idea no fue reforzada en la segunda parte del informe, estando ausente de las recomendaciones finales del documento. Así, en el párrafo 291, el Grupo propuso lo siguiente:

“A más largo plazo, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de convertir la Comisión en un “Consejo de Derechos Humanos” que no estuviera subordinado al Consejo Económico y Social sino que fuera un órgano creado en virtud de la Carta y tuviera la misma categoría que éste y el Consejo de Seguridad, dejando de manifiesto en el proceso la importancia que se atribuye en el preámbulo de la Carta a los derechos humanos, junto con las cuestiones económicas y de seguridad”²⁷⁷.

Algunos meses después, el entonces Secretario General Kofi ANNAN presentó su informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, en el que retomaba las preocupaciones señaladas por el Informe del Grupo de Alto Nivel, y afirmaba que la excesiva politización en la Comisión le restaba credibilidad a toda la Organización y corroboraba la necesidad de reformar la ONU. El Secretario General inició su argumentación recordando la necesidad de reforzar la estructura de las Naciones Unidas, actualizando los órganos principales. En concreto, propuso la extinción del Consejo de Administración Fiduciaria y la creación de un Consejo de Derechos Humanos:

²⁷⁶ *Ibid*, pár. 286.

²⁷⁷ *Ibid*, pár. 291.

“165. Los fundadores de las Naciones Unidas dotaron a la Organización de tres Consejos, cada uno de los cuales tenía importantes funciones en su esfera de competencia: el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria. Con el tiempo, la distribución de funciones entre ellos ha resultado cada vez más desequilibrada: el Consejo de Seguridad ha ido afirmando progresivamente su autoridad y, especialmente desde el final de la guerra fría, ha disfrutado de una mayor unidad de propósito entre sus miembros permanentes, pero ha visto cuestionada esa autoridad por ser su composición anacrónica o insuficientemente representativa; el Consejo Económico y Social ha quedado muchas veces al margen de la gobernanza mundial en las esferas económica y social, y el Consejo de Administración Fiduciaria, habiendo cumplido satisfactoriamente sus funciones, se encuentra reducido en la actualidad a una existencia puramente formal.

166. Considero que debemos restablecer el equilibrio, de modo que haya tres Consejos que se ocupen, respectivamente, de: a) la paz y la seguridad internacionales, b) las cuestiones económicas y sociales, y c) los derechos humanos, cuya promoción, que ha sido uno de los objetivos de la Organización desde sus inicios, actualmente exige sin duda estructuras operacionales más eficaces. En conjunto, esos Consejos deberían encargarse de llevar adelante los planes que emanen de las cumbres y otras conferencias de los Estados Miembros, y deberían ser foros mundiales en los que puedan abordarse debidamente las cuestiones de la seguridad, el desarrollo y la justicia. Los dos primeros Consejos ya existen, desde luego, pero deben ser fortalecidos. El tercero exige una reestructuración de gran alcance y una potenciación del actual mecanismo de derechos humanos”²⁷⁸.

En lo que respeta a la Comisión de Derechos Humanos, el Secretario General recordó la importancia de su labor codificadora y su relevancia en cuanto foro internacional para políticas de derechos humanos. Así, de acuerdo con el referido informe:

“181. La Comisión de Derechos Humanos ha proporcionado a la comunidad internacional un marco universal de derechos humanos que

²⁷⁸ Informe del Secretario General “*Un concepto más...*”, *op. cit.*, pár. 165 y 166.

comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, los dos Pactos Internacionales y otros tratados fundamentales en la materia. En su período de sesiones anual, la Comisión señala a la atención del público cuestiones y debates en relación con los derechos humanos, sirve de foro para la elaboración de las políticas de derechos humanos de las Naciones Unidas y establece un sistema único de procedimientos especiales independientes y de expertos para observar y analizar el respeto de los derechos humanos por temas y por países. La estrecha relación de la Comisión con centenares de organizaciones de la sociedad civil brinda una oportunidad de colaboración con la sociedad civil que no existe en otras instancias²⁷⁹.

No obstante, como ya vimos en el Capítulo Primero, también señaló la disminución de su credibilidad y profesionalismo, debido en especial a la elección de miembros inadecuados para componerla. En esta misma ocasión, ANNAN presentó su propuesta de transformación de la Comisión en un Consejo de Derechos, el cual tendría más autoridad en la Organización y cuyos miembros serían Estados realmente comprometidos con la protección de los derechos. El Secretario General dejó a los Estados la tarea de decidir si el Consejo de Derechos Humanos sería uno de los órganos principales de la ONU o un órgano subsidiario de la Asamblea General. Conforme apuntó el Secretario General:

“183. Para que las Naciones Unidas cumplan las expectativas de los hombres y las mujeres de todo el mundo y, de hecho, para que la Organización asigne a la causa de los derechos humanos la misma importancia que a las causas de la seguridad y el desarrollo, los Estados Miembros deberían convenir en reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente y composición más reducida. Los Estados Miembros deberían decidir si desean que el Consejo de Derechos Humanos sea un órgano principal de las Naciones Unidas o un órgano subsidiario de la Asamblea General, pero en ambos casos sus miembros serían elegidos directamente por la Asamblea

279 *Ibid*, pár. 181.

General por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. La creación del Consejo situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros deberán determinar la composición del Consejo y la duración del mandato de sus miembros. Los miembros del Consejo deberían comprometerse a acatar las normas de derechos humanos más rigurosas”²⁸⁰.

El proceso, que se inició enseguida, fue relativamente rápido, a pesar de las divergencias existentes entre los diferentes actores. En su discurso ante la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2005, el Secretario General renovó el apelo por la creación del Consejo de Derechos Humanos, clamando por un nuevo comienzo en la protección de los derechos humanos en la ONU. El Secretario General también recordó que ya existen un Consejo de Seguridad y un Consejo Económico y Social, pero que los derechos humanos, el tercer pilar de la Organización, no contaba con un correspondiente órgano en términos de importancia en la estructura de la Organización. Finalmente, propuso la creación de un órgano permanente, que realizara una revisión periódica de la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros y cuyos miembros fuesen elegidos por la mayoría de dos tercios de la Asamblea General. ANNAN terminó su discurso urgiendo a los Estados miembros que se pusieran de acuerdo para crear dicho órgano lo antes posible:

“A Human Rights Council would offer a fresh start. My basic premise is that the main intergovernmental body concerned with human rights should have a status, authority and capability commensurate with the importance of its work. The United Nations already has councils that deal with its two other main purposes, security and development. So creating a full-fledged council for human rights offers conceptual and architectural clarity. (...)

²⁸⁰

Ibid, pár. 183. (negritas del original)

I have proposed that the Council be a standing body, able to meet when necessary rather than for only six weeks each year as it is at present. (...)

Under such a system, every Member State could come up for review on a periodic basis. Any such rotation should not, however, impede the Council from dealing with massive and gross violations that might occur. Indeed, the Council will have to be able to bring urgent crises to the attention of the world community.

The new Human Rights Council must be a society of the committed. It must be more accountable and more representative. That is why I have suggested that members be elected by a two-thirds majority of the General Assembly, and that those elected should have a solid record of commitment to the highest human rights standards. (...)

(...) I urge Member States to reach early agreement in principle to establish a Human Rights Council²⁸¹.

Posteriormente, la propuesta de creación del Consejo fue reforzada por el Secretario General en su *Nota Explicativa* de mayo de 2005, donde afirmó que “elevar la Comisión de Derechos Humanos a la categoría de Consejo propiamente dicho acordaría a los derechos humanos el alto grado de prioridad que revisten en la Carta de las Naciones Unidas”²⁸². Asimismo, en su Plan de Acción, la entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, a pesar de no pronunciarse abiertamente sobre la conveniencia o no de la instauración del Consejo, apoyó la implementación de una revisión periódica de los Estados²⁸³.

Entre dichos informes y pronunciamientos y la creación misma del Consejo por medio del Documento Final de la Cumbre Mundial, hubo de por

²⁸¹ Discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 07 de abril de 2005, disponible en <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1388#>, consultado el 25 de septiembre de 2011.

²⁸² *Nota explicativa del Secretario General sobre el Consejo de Derechos Humanos*, A/59/2005/Add. 1, de 23 de mayo de 2005.

²⁸³ Plan de Acción 2005 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/59/2005/Add.3, de 26 de mayo de 2005.

medio muchas negociaciones, en un proceso complicado que buscaba alcanzar difíciles consensos sobre las funciones y tareas del nuevo órgano. Como explica MAURER: “During the negotiations that led to the Summit statement, however, there was no consensus on the modality for such a Human Rights Council and in the end, only a broad negotiating mandate for the Council could be agreed upon in the Outcome Document of the Summit”²⁸⁴.

Finalmente, fue en la Cumbre Mundial del 2005 que se decidió formalmente por la creación de un Consejo de Derechos Humanos. En los términos del Documento Final de la Cumbre:

“157. De conformidad con nuestro compromiso de reforzar aún más los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, decidimos establecer un Consejo de Derechos Humanos.

158. El Consejo se encargará de promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa”²⁸⁵.

Aún respecto a las competencias del Consejo, éste debería “ocuparse de las situaciones en que se infrinjan los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También deberá promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas”²⁸⁶.

²⁸⁴ MAURER, P., “About the Negotiation Process in New York (from 2005 until 2006): Of Ants, Caterpillars and butterflies”, En L. Müller (ed). *The First 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, p. 33.

²⁸⁵ A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár. 157 y 158.

²⁸⁶ *Ibid*, pár. 159.

Por fin, el documento reconoció implícitamente la vaguedad de sus determinaciones, al solicitar que se iniciaran las negociaciones en el ámbito de la Asamblea General para detallar las características del nuevo órgano:

“Pedimos al Presidente de la Asamblea General que lleve a cabo negociaciones abiertas, transparentes e inclusivas, que concluyan lo antes posible durante el sexagésimo período de sesiones, con objeto de establecer el mandato, las modalidades, las funciones, el tamaño, la composición, los miembros, los métodos de trabajo y los procedimientos del Consejo”²⁸⁷.

Atendiendo al pedido del Documento Final de la Cumbre, la tarea de precisar las características de dicho órgano quedó en manos del Presidente de la Asamblea General, que entonces era el embajador sueco M. Eliasson, quien, por su parte, seleccionó al embajador M. Arias, de Panamá, y M. Kumalo, de África del Sur, como líderes de las negociaciones. Entre los temas controvertidos, estaban el Examen Periódico Universal, el destino de procedimientos y mecanismos de la Comisión (como los procedimientos especiales, la Subcomisión, el Procedimiento 1503), los métodos de elección de los miembros del futuro órgano y la posibilidad de su suspensión en determinados supuestos²⁸⁸.

Después de algunos meses de duras negociaciones diplomáticas, se logró aprobar la Resolución 60/251, de marzo de 2006, dando vida formalmente al Consejo de Derechos Humanos. Así, el 15 de marzo de 2006, la Asamblea General aprobó en la Resolución 60/251 el establecimiento de nuevo órgano por una significativa mayoría de 170 para 4- Estados Unidos, Israel, Palau e Islas Marshall. En la votación se abstuvieron Irán, Bielorrusia y Venezuela²⁸⁹. Enseguida, la Comisión realizó su último periodo de sesiones y, en junio de este mismo año, el Consejo de Derechos Humanos comenzó a funcionar.

²⁸⁷ *Ibid*, pár. 160.

²⁸⁸ *Vid* MAURER, P., “*About the Negotiation...*”, *op. cit.*, p. 34.

²⁸⁹ A/60/PV.72, de 15 de marzo de 2006.

Podemos decir que la idea inicial era la de *mantener lo mejor de la antigua Comisión de Derechos, solucionando sus debilidades*. Como afirma el preámbulo de la Resolución 60/251:

“Reconociendo la labor realizada por la Comisión de Derechos humanos y la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base de estos, y de remediar sus deficiencias”²⁹⁰.

Por esta razón, el nuevo Consejo contaría con la ventaja de ser un órgano prácticamente permanente (y por ende con mayor capacidad de respuesta frente a posibles crisis), además de gozar de más importancia en la estructura de la ONU (en consonancia con el papel protagónico que la Carta de San Francisco confiere al tema). En las palabras del mismo Secretario General, “la creación del Consejo situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas”²⁹¹.

Siguiendo a CALLEJÓN, se podría afirmar que su carácter permanente y el hecho de ser un órgano subsidiario de la Asamblea General y no más del Consejo Económico y Social son diferenciales importantes del Consejo respecto a su antecesora: “Le remplacement de la Commission par le Conseil apporte deux changements majeurs concernant le statut de cet organe. Alors que la Commission est un organe subsidiaire de l'ECOSOC, le Conseil est quant à lui un organe subsidiaire de l'Assemblée générale - temporairement - à défaut d'être un organe principal. L'autre évolution significative réside dans le

²⁹⁰ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006.

²⁹¹ Informe del Secretario General “*Un concepto más...*”, *op. cit.*, pár. 183.

caractère permanent de l'organe, par rapport à la Commission qui ne se réunissait qu'une fois par an"²⁹².

Respecto a la necesidad de reducir la politización en su labor, se propusieron dos medidas: la primera consistió en establecer criterios para la elección de los miembros del futuro órgano, con el fin de evitar que contumaces violadores de los derechos humanos participaran de él, y la segunda fue la gran novedad del sistema: el Examen Periódico Universal. Ambas cuestiones serán tratadas en profundidad en la siguiente Parte del presente estudio.

²⁹² CALLEJON, C., *"La Commission des ..."*, op. cit. p. 49.

PARTE II:

**EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA
ONU: ANÁLISIS DEL ÓRGANO Y DE SUS
FUNCIONES**

Para medir la magnitud del cambio institucional en el sistema de protección de los derechos humanos de la ONU tras la creación del Consejo de Derechos Humanos, es imprescindible conocer las características del nuevo órgano y sus diferencias en relación a su antecesora, la Comisión. Por ello, la Segunda Parte del estudio se dedica a explicar la naturaleza jurídica del Consejo, su agenda, métodos de trabajo y funciones previstas en los documentos aprobados por la Asamblea General y que formalizan la reforma. Se trata, por consiguiente, de un análisis esencialmente teórico-jurídico, cuyo objetivo es describir al nuevo órgano de las Naciones Unidas encargado de los derechos humanos como tal órgano, subrayando las novedades que en este nivel normativo y regulador del Consejo se han previsto en relación a su predecesora. A partir de aquí, estaremos en disposición de evaluar, en la Tercera Parte del trabajo, los primeros años de funcionamiento del Consejo.

El análisis del Consejo de Derechos Humanos se realizará en dos capítulos, abarcando el primero de ellos las cuestiones adjetivas y procedimentales: su naturaleza jurídica, composición, estructura y métodos de trabajo previstos; para, en el capítulo siguiente, analizar su mandato, funciones e instrumentos con que se le ha dotado para lograr el cumplimiento de dichas funciones.

Como comentario general, podemos observar que la mayor parte de los rasgos del nuevo Consejo toma por base la estructura de la anterior Comisión, aunque con algunas particularidades dignas de mención, como la mayor proximidad con la Asamblea General, de quien pasa a ser órgano subsidiario; su semi-permanencia en el funcionamiento; el nuevo método de selección de sus miembros; el cambio en la agenda del órgano; entre otras mudanzas que se explicarán a lo largo de los siguientes capítulos. Otro elemento central de distinción del Consejo, seguramente el más destacado por los entusiastas del nuevo órgano debido a su alegado potencial para combatir la politización, es la introducción de una revisión periódica de la situación de los derechos humanos *en todos los países miembros de la ONU: el Examen Periódico Universal*.

En estas líneas también tendremos la ocasión de hacer un repaso sobre la forma cómo el Consejo, atendiendo a la solicitud de la Resolución 60/251, recibió y actualizó la herencia de la Comisión de Derechos Humanos. Así, advertiremos cómo se ha procedido a una revisión del sistema de procedimientos especiales (la herencia por excelencia de la Comisión), los cambios ocurridos en el procedimiento de denuncias y la sustitución del órgano de experticia de la Comisión (la antigua Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos) por un Comité Asesor del Consejo.

**CAPÍTULO 3: EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
COMO ÓRGANO DE LAS NACIONES UNIDAS:
NATURALEZA JURÍDICA, COMPOSICIÓN,
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO**

Hemos mencionado que, debido a los cambios por los que pasó la Sociedad internacional, se sintió la necesidad de adaptar las Naciones Unidas a los nuevos desafíos del siglo XXI. Para ello, se han presentado varias iniciativas de reforma para a la Organización como un todo y para su sistema de protección de los derechos humanos. También hemos visto que, en lo que concierne a los derechos humanos, existían propuestas de reforma relativas tanto a los mecanismos convencionales como a los extra convencionales, siendo que la principal era la sustitución de la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos. Hemos dicho, igualmente, que la Resolución de la Asamblea General 60/251, de 2006, dispuso algunos lineamientos básicos para la nueva estructura, pero, como veremos más adelante, fue necesario dedicar el primer año de trabajo a la construcción de la estructura y mecanismos del nuevo órgano. En este sentido, el documento que reúne los lineamientos clave de este proceso es la Resolución 5/1, de 2007, del Consejo de Derechos Humanos.

El Consejo tiene, así, un carácter marcadamente político –ya que, como veremos a la hora de estudiar su composición, tiene por miembros Estados– lo cual no supone novedad alguna respecto a su antecesora. Otros aspectos, como el cambio de órgano subsidiario del Consejo Económico y Social para órgano subsidiario de la Asamblea General y el funcionamiento cuasi permanente, sí suponen una mudanza sustancial, razón por la que concentraremos nuestra atención en estas características más que en su carácter político.

Luego, nuestro objetivo en este capítulo será analizar el Consejo de Derechos Humanos como órgano de las Naciones Unidas. En otras palabras, estudiar su naturaleza jurídica y composición, así como explicar su estructura y los métodos de trabajo previstos con base principalmente en estas dos normativas mencionadas. Por ello, además de establecer su naturaleza y composición, analizaremos el organigrama previsto para el funcionamiento eficaz del Consejo, deteniéndonos especialmente en el destino de la

Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (que fue transformada en el Comité Asesor del Consejo), para presentar, finalmente, la agenda y métodos de trabajo del Consejo, además de la participación de las ONG en su trabajo –cuestión esencial en la materia que nos ocupa- .

1. Naturaleza jurídica del Consejo de Derechos Humanos: órgano político, subsidiario de la Asamblea General y de actuación permanente

La cuestión de la naturaleza jurídica es un problema previo necesario al estudio profundizado de cualquier órgano y *se refiere primordialmente a sus rasgos intrínsecos, que caracterizan su esencia misma en cuanto órgano*. La identificación de la naturaleza jurídica también permite categorizarlo, comprendiéndolo en una perspectiva general y comparativa con respecto a los demás órganos. La importancia atribuida a la materia no se encuentra tanto en la necesidad de identificar tal esencia y categorizarlo, sino principalmente *en las consecuencias que derivan de la identificación de una determinada naturaleza jurídica*, ya que una vez identificados sus rasgos esenciales e identificado el marco jurídico en el que se encuentra, resultará más fácil comprender al órgano y solucionar eventuales lagunas o problemas interpretativos que surjan.

De ahí que, en el caso que nos ocupa del Consejo de Derechos Humanos, ni su situación en el organigrama de la ONU, ni sus previsiones de funcionamiento, ni siquiera su nombre, resulten cuestiones baladíes para establecer el alcance político y, sobre todo, su naturaleza jurídica. Y es que, conviene en este punto recordar los tres principales argumentos que, hemos visto, llevaron a la reforma de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU: en primer lugar, que debía concedérsele una posición de mayor relevancia a los derechos humanos en la estructura de la ONU; en segundo lugar, que era preciso contar con un organismo más ágil que respondiera pronto en situaciones de emergencia; y, finalmente, que urgía la construcción de un órgano más objetivo y menos politizado para la toma de decisiones. Teniendo en cuenta estos factores, el planeamiento del futuro Consejo de Derechos Humanos se apuntó hacia la búsqueda de mecanismos que alcanzaran estos objetivos, con el fin de resolver las debilidades de la antigua Comisión. Como afirma la misma Resolución 60/251, de 2006, se trataba de: “*Reconociendo la*

labor realizada por la Comisión de Derechos Humanos y la necesidad de preservar sus logros y *seguir avanzando sobre la base de éstos, y de remediar sus deficiencias*²⁹³.

Sobre dichas bases y con la propuesta en mente de construir un órgano que supusiera una mejora también institucional frente a su antecesora, se estableció el Consejo de Derechos Humanos, de composición estrictamente intergubernamental, como lo era la composición de la Comisión de Derechos humanos sí, conformado de 47 miembros (como veremos más adelante), pero con el estatuto de órgano subsidiario de la Asamblea General y con un carácter semipermanente; además de con funciones ampliadas, como veremos en el capítulo 4, entre las que destaca el Examen Periódico Universal. Estos factores juntos permiten a BOYLE afirmar que hay buenas perspectivas de que el Consejo suponga un fortalecimiento de la protección internacional de los derechos humanos: “at the outset a number of features of the Council should be mentioned which, taken together, may give rise to some optimism for its prospect of strengthening international human rights protection”²⁹⁴. De ellos al menos dos hacen referencia a la naturaleza misma del nuevo órgano: su carácter subsidiario en relación a la Asamblea General y su funcionamiento semipermanente.

1.1. La subsidiariedad a la Asamblea General

Si bien el Consejo de Derechos Humanos mantiene la naturaleza subsidiaria que caracterizaba también a la Comisión de Derechos Humanos; sin embargo, con el fin de ofrecerle una mayor legitimidad e importancia, el

²⁹³ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, cursivas añadidas.

²⁹⁴ El autor se refería específicamente a las características de subsidiariedad a la Asamblea General, el carácter semipermanente y la atribución para realizar el Examen Periódico Universal. BOYLE, K., “The United Nations Human Rights Council: origins, antecedents, and its prospects”, Kevin Boyle (edit). *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford University Press, Nueva York, 2009, p. 12.

*Consejo de Derechos Humanos fue creado por la Asamblea General*²⁹⁵, a diferencia de la Comisión de Derechos Humanos, que lo fue por el Consejo Económico y Social²⁹⁶. A pesar de que desde un punto de vista estrictamente formal no hubo un aumento en el estatuto del órgano, ya que sigue siendo subsidiario de un órgano principal de la Organización, sí que se considera que hubo una diferencia en términos políticos²⁹⁷. Así, la importancia de esta disposición consiste en que la Asamblea General es el principal foro de las Naciones Unidas donde se encuentra representada la universalidad de los miembros de la Organización, con lo cual los temas de derechos humanos adquieren una visibilidad nueva, reforzando, por lo tanto, la presión por el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en relación a los mismos.

Junto a ello, el cambio de nombre, al pasar de denominarse Comisión a hacerlo Consejo, no sólo no resulta gratuito, por ser una cuestión puramente nominalista, sino que posee relevancia en si misma al incidir directamente en su naturaleza. Así, como explica BOYLE: "This enhanced status for the Council is intended to, and should have, the effect of making its deliberations more authoritative, visible, and influential within the United Nations as well as outside it. Within five years, the General Assembly will review the status of the Council and the original hopes of reformers that it might become a full Council in its own

²⁹⁵ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár.1.

²⁹⁶ Para TISTOUNET: "The Council has a higher institutional status and no longer reports to the Economic and Social Council but has direct links with the General Assembly as its subsidiary organ". TISTOUNET, E., "Facts and figures", en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, p.56.

²⁹⁷ Sobre el tema, AÑANOS MEZA destaca la renovada visibilidad política del Consejo, pero también resalta el riesgo de que tal cambio resulte en un aumento de la politización en sus labores: "(...) dentro de la normativa de la Carta no hay mejoría de posición puesto que al igual que la Comisión, el Consejo no es más que un 'órgano auxiliar' de un órgano principal de las Naciones Unidas. (...) La mejoría se detecta en el aspecto político y en la eficacia, con consecuencias de cierta significación. El Consejo tiene ahora una relación directa con el 'foro mundial' por antonomasia y con ello mejora su peso político, pues rinde sus informes directamente a la Asamblea General y los Estados velarán por que sus problemas de derechos humanos no se ventilen en él. Se espera también un mayor respaldo político y financiero por la Asamblea General y su Quinta Comisión a iniciativas y propuestas del Consejo. (...) El aspecto negativo radica en que el Consejo se torna mucho más propenso a las posiciones polarizantes y a las tensiones políticas propias de la Asamblea General, y corre mayor riesgo de ser instrumentalizado políticamente. AÑANOS MEZA, M.C., "El Consejo de Derechos Humanos de la ONU: ¿un avance en el desarrollo institucional de los Derechos Humanos?" *Sistema: Revista de ciencias sociales*, nº 206, 2008, p. 62.

right alongside the existing Security Council and Economic and Social Council will be an option”²⁹⁸.

Además, hay que subrayar que en la Resolución 60/251, de 2006, está previsto que la Asamblea General revisará la condición de órgano subsidiario del Consejo a los cinco años de su creación²⁹⁹; lo cual no viene sino a reforzar la relevancia del Consejo de Derechos Humanos. En palabras de SCANNELLA y SPLINTER: “In response to the efforts of many delegations to establish the Council as a principal body of the United Nations, with the same status as the Security Council, General Assembly, ECOSOC and International Court of Justice, the Resolution calls upon the General Assembly to review the status of the Council within five years”³⁰⁰.

A este respecto, conviene profundizar en el debate que reivindica un *Consejo de Derechos Humanos como órgano principal de la ONU*. Así, hemos visto en el Capítulo 2 que una parte central del impulso para la reforma de las instituciones de derechos humanos de la ONU se puede atribuir a la creciente importancia que dichos derechos han ido adquiriendo en la Organización a lo largo de las décadas, hasta el punto de que, como también ya nos hemos referido, se ha reconocido a los derechos humanos, juntamente con la seguridad y el desarrollo, como los pilares de las Naciones Unidas en cuanto Organización³⁰¹. De tal forma que, si la seguridad tiene su consejo (Consejo de Seguridad) y el desarrollo el suyo (Consejo Económico y Social) y ambos

²⁹⁸ BOYLE, K., “*The United Nations Human...*”, *op. cit.*, p. 12.

²⁹⁹ Como afirma la A/RES/60/251: “*Decide establecer el Consejo de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario de la Asamblea General; la Asamblea revisará la situación del Consejo a los cinco años de su creación*”. A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, párr. 1.

³⁰⁰ SCANNELLA, P. y SPLINTER, P., “The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled”, *Human Rights Law Review*, Vol. 7, 1, Nottingham, 2007, p. 47.

³⁰¹ La misma Resolución A/RES/60/251, que estableció el Consejo de Derechos Humanos, consagra dicho reconocimiento, al establecer que: “*Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos, y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan mutuamente*”. A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006.

reconocidos en la propia Carta como órganos principales de la ONU, los derechos humanos deberían, por su parte, tener el suyo -el Consejo de Derechos Humanos- que, por tanto, debería poseer también naturaleza principal. También hemos visto que la propuesta de establecer un Consejo de Derechos Humanos con estatuto de órgano principal, a la semejanza del Consejo de Seguridad o del Consejo Económico y Social, se remonta a la época de la creación misma de la Comisión de Derechos Humanos. Detrás de esta proposición estaba, como hemos subrayado, la idea de que un órgano principal que no estuviese bajo el control de ningún otro órgano principal de la ONU, sino en pie de igualdad, podría cumplir mejor sus tareas que un órgano de carácter subsidiario, en un área de la relevancia de los derechos humanos.

Pues bien, en el contexto de la reforma reciente que resultó en la extinción de la Comisión de Derechos Humanos, estos argumentos volvieron con fuerza renovada, tanto en el ámbito académico (en el informe de los profesores KALĪN y JIMÉNEZ, al que ya nos hemos referido) como en informes oficiales de la Organización. Así, en su informe *Un Concepto más amplio de Libertad*, el Secretario General presentó su propuesta de Consejo de Derechos Humanos como órgano principal de la Organización, aunque, claro, supeditado en la práctica a la decisión que los Estados adoptasen.

“Para que las Naciones Unidas cumplan las expectativas de los hombres y las mujeres de todo el mundo y, de hecho, para que la Organización asigne a la causa de los derechos humanos la misma importancia que a las causas de la seguridad y el desarrollo, los Estados Miembros deberían convenir en *reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente y composición más reducida*. Los Estados Miembros deberían decidir si desean que el Consejo de Derechos Humanos sea un órgano principal de las Naciones Unidas o un órgano subsidiario de la Asamblea General, pero en ambos casos sus miembros serían elegidos directamente por la Asamblea General por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. La creación del Consejo situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad,

acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas”³⁰².

En su Nota Explicativa a este mismo Informe, ANNAN reitera tal idea, afirmando:

“La creación de un Consejo de Derechos Humanos pondría de manifiesto en forma concreta la importancia cada vez mayor que se asigna a los derechos humanos en nuestras declaraciones colectivas. Elevar la Comisión de Derechos Humanos a la categoría de Consejo propiamente dicho acordaría a los derechos humanos el alto grado de prioridad que revisten en la Carta de las Naciones Unidas. Darle esta categoría proporcionaría desde los puntos de vista estructural y conceptual, puesto que ya hay en las Naciones Unidas Consejos dedicados a otros dos objetivos principales: la seguridad y el desarrollo”³⁰³.

En este mismo documento, posiblemente consciente de las dificultades que su propuesta entrañaba, en especial con relación a la necesidad de la reforma de la Carta de San Francisco, ANNAN, como por lo demás no puede ser de otra manera, deja en manos de los Estados la decisión final sobre el tema:

“El Consejo de Derechos Humanos puede crearse de dos formas: como órgano principal o como órgano subsidiario de la Asamblea General. Establecer el Consejo como un órgano principal de las Naciones Unidas, para lo cual sería necesario reformar la Carta, le permitiría estar en igualdad de condiciones con el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. Para establecer el Consejo como un órgano subsidiario de la Asamblea General no sería necesario reformar la Carta (...)”³⁰⁴.

Efectivamente, más allá de las evidentes ventajas del establecimiento del Consejo como órgano principal, relacionadas principalmente al tan alabado reconocimiento *institucional* de la importancia política y moral de los derechos

³⁰² A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 183. Cursivas añadidas.

³⁰³ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 1.

³⁰⁴ *Ibid*, pár. 14.

humanos en la Organización de las Naciones Unidas, con la consecuencia práctica de que el Consejo no tendría que estar bajo el control de ningún otro órgano principal, existen también desventajas, esencialmente de carácter procedimental. Entre éstas, se puede advertir sobre las posibles futuras dificultades para administrar conflictos de competencia entre órganos principales de las Naciones Unidas en el área de los derechos humanos³⁰⁵ y, principalmente, sobre la necesidad de traducir la nueva realidad institucional en la Carta de la ONU, por medio de una reforma del documento y las dificultades que vienen aparejadas a ello³⁰⁶. Efectivamente, una reforma de los artículos 7 y 68 de la Carta, entre otros, supondría seguir el complicado procedimiento previsto en los artículos 108 y 109 de este mismo instrumento; a lo que habría que sumar un problema político mayor que sería casi imposible de sortear y que vendría indefectiblemente por añadidura: al abrir la caja de pandora que significa reformar la Carta, otras reformas necesarias, urgentes y largamente

³⁰⁵

En las palabras de CALLEJON : “La question de la régulation des relations entre les différents organes principaux de l'Organisation se pose à deux niveaux. En premier lieu, même si le Conseil, dans l'hypothèse où il serait élevé au rang d'organe principal, n'était plus soumis au contrôle de l'Assemblée générale, il pourrait être désireux de voir son travail endossé par l'organe plénier de l'Organisation. Le Conseil pourrait ainsi suivre cette voie dans le but d'obtenir une acceptation expresse au niveau universel, par l'ensemble des Etats membres de l'Organisation. Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle le Conseil, bien que n'étant plus statutairement sous la supervision de l'Assemblée générale, cherche cependant à obtenir son endossement au sujet de certaines questions. En matière d'élaboration de normes par exemple, l'autorité des nouveaux instruments approuvés par le Conseil, organe restreint de quarante-sept membres, se verrait renforcée s'ils bénéficiaient de l'approbation universelle de l'ensemble des membres de l'Organisation par leur adoption par l'Assemblée générale. S'il était ultérieurement érigé au rang d'organe principal, le Conseil des droits de l'homme pourrait avoir la possibilité de référer certains sujets à l'Assemblée générale, de la même manière que l'ECOSOC le fait actuellement, alors que ces deux organes ont le même statut d'organe principal et qu'il n'existe aucune relation de hiérarchie entre les deux. En second lieu, la Charte régle les relations entre les organes principaux. Ainsi l'article 12 essaie de résoudre les conflits de compétence entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale afin d'éviter que leurs recommandations sur un même thème ne conduisent à un blocage. Si le Conseil des droits de l'homme devenait également un organe principal, il conviendrait de lui conférer la primauté pour considérer les questions relatives aux droits de l'homme sur les autres organes principaux, tout en lui reconnaissant la possibilité d'en référer à ces organes principaux en cas de nécessité sans pour autant que cela n'implique aucune relation de hiérarchie entre ceux-ci. Alors que l'Assemblée générale dispose d'une compétence concurrente en matière de droits de l'homme, dans le cadre de la compétence générale qui lui est conférée par la Charte, elle ne pourrait pas contrôler directement le Conseil des droits de l'homme et ne pourrait donc pas s'opposer à ses décisions.” CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

³⁰⁶

Aún según CALLEJON: “La deuxième difficulté liée à l'élévation du Conseil des droits de l'homme au rang d'organe principal tient davantage à des considérations techniques que conceptuelles. Conférer au Conseil des droits de l'homme le statut d'organe principal requiert en effet un amendement de la Charte”. *Ibid.*, p. 55.

aplazadas –especialmente la del Consejo de Seguridad- entrarían en el juego de las negociaciones, contaminándolo todo y abocando muy probablemente al fracaso a todo el proceso.

La solución finalmente adoptada consistió, como vimos, en aplazar la problemática en el tiempo, encontrando por ahora una solución intermedia, hasta que los Estados decidan si están dispuestos a enfrentarse a los desafíos procedimentales (y a las consecuencias prácticas y políticas) previos a la elevación del estatuto del Consejo: la conversión de la Comisión en Consejo, sacándolo de la órbita del Consejo Económico Y Social para situarlo en la de la Asamblea General, eso sí, como su órgano subsidiario.

1.2. La permanencia del Consejo de Derechos Humanos

El segundo aspecto del nuevo órgano que ha sido valorado como una mejora en su naturaleza jurídico-institucional es la duración de las sesiones y su distribución a lo largo del año. Siendo esta una cuestión relativa, sí, al mero funcionamiento del órgano, sobrepasa y con mucho dicha problemática para adentrarse, en efecto, en el de su propia naturaleza; y es que la periodicidad anual, semestral, la semipermanencia o permanencia en el funcionamiento de un órgano marca sus actuaciones bastante más allá de la mera periodicidad de sus reuniones. Así, si nos remitimos a la Comisión de Derechos Humanos, es válido recordar que se reunía una vez al año por un período de seis semanas, por lo que en esta única sesión había que concentrar todas las cuestiones importantes a analizar, período después del cual dichas cuestiones se quedaban olvidadas, hasta que se realizara el próximo período de sesiones en el año siguiente. Como advirtieron KALĪN y JIMÉNEZ en el 2003: “One of the most often encountered difficulties in the conduct of the Commission sessions is time management. The Commission has a huge annual agenda that has to be

taken up within a period of six weeks while the use of additional meetings with full servicing is limited”³⁰⁷.

Además de la dificultad para gestionar su tiempo debido a la concentración de sus actividades en un único período de sesiones, estaba también la dificultad para reaccionar frente a situaciones graves que ocurrieran en el largo período entre sesiones, como también la deficiencia en el seguimiento de las situaciones ya existentes³⁰⁸. Como contextualizan SCANNELLA y SPLINTER: “Another weakness of the Commission resulted from the fact that it met only once a year. The large number of issues addressed and negotiations conducted each year during the politically charged annual six-week session of the Commission, leading to the adoption of more than 100 decisions and resolutions, was felt to be by many delegations an obstacle to their participation in the work of the Commission. The volume of business effectively excluded many delegations from participation in the discussion and negotiation of the majority of resolutions. It also resulted in attention being drawn away from much of the discussion in the Commission to the negotiations taking place on the margins of the session. Apart from applying cumbersome rules for special sessions, the Commission had no way of addressing developments in the 46-week period between the end of one session and the beginning of the next”³⁰⁹.

El Secretario General también había identificado esta problemática, habiendo propuesto al respecto, en su *Nota Explicativa*, lo siguiente:

³⁰⁷ KALĪN, W., JIMÉNEZ, C., *Reform of the UN Commission on Human Rights. Study Commissioned by the Swiss Ministry of Foreign Affairs*, Institute of Public Law, University of Bern, Bern/Geneva, 30 August 2003, p. 14.

³⁰⁸ Según CALLEJON: “La Commission des droits de l'homme se réunissait six semaines par an. Ainsi, toutes les questions étaient censées progresser, sinon être résolues, au cours de cette durée limitée, faute de quoi il fallait attendre la session de l'année suivante. Ce schéma de réunions n'était pas sans poser plusieurs difficultés. La durée de la session annuelle était manifestement insuffisante par rapport à l'ampleur du travail à accomplir (1). L'unique session présentait également l'inconvénient de concentrer l'ensemble des travaux ainsi que l'attention des observateurs sur ce laps de temps restreint (2)”. CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, p. 60.

³⁰⁹ SCANNELLA, P. y SPLINTER, P., “*The United Nations...*”, *op. cit.*, p. 46.

*“El Consejo de Derechos Humanos sería un órgano permanente, autorizado a reunirse periódicamente y también siempre que fuera necesario para ocuparse de crisis inminentes, y examinar cuestiones de derechos humanos en forma oportuna y minuciosa. Llevar los debates sobre los derechos humanos más allá de un período de sesiones de seis semanas de duración, que tiene una gran carga política, también permitiría dedicar más tiempo al seguimiento sustantivo de la aplicación de decisiones y resoluciones.(...)”*³¹⁰.

Por ello, con ocasión de la aprobación de la Resolución fundacional, la estructuración del Consejo buscó evitar los inconvenientes y deficiencias de la sesión anual única, por medio de una estrategia que aumenta el número de semanas de reunión y a la vez las distribuye a lo largo del año, promoviendo un órgano más presente y más reactivo frente a los problemas que la protección internacional de los derechos humanos plantean:

*“El Consejo se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones por año, incluido un período de sesiones principal, que tendrán una duración total no inferior a diez semanas”*³¹¹.

Además, el nuevo Consejo está dotado de un mecanismo flexible para organizar sesiones fuera de sus periodos de encuentro regular, con el objetivo de conferirle agilidad para tratar asuntos relacionados con crisis inminentes y de particular gravedad que, como veremos en el Capítulo 7, fue utilizado con regularidad en estos primeros años del órgano. Según GORDON LAUREN: *“This provision is designed to allow more sustainable and serious attention to existing human rights problems, to act preventively, to follow up on the implementation of resolutions and recommendations, to allow greater and more sustainable interaction with the rest of the United Nations system, and to respond more quickly to new crisis as they emerge”*³¹². La flexibilidad se debe a

³¹⁰ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 4. Cursivas añadidas.

³¹¹ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 10.

³¹² GORDON LAUREN, P., *“To Preserve and build...”*, op. cit., p. 337.

que para solicitar una sesión extraordinaria basta con reunir el consenso de un tercio de los miembros del Consejo, lo que equivale al voto de 16 Estados miembros.³¹³ *Con esta estructura, se ha previsto el establecimiento de un órgano semi-permanente, aunque en la práctica, debido a la frecuencia de las diferentes reuniones que tienen lugar bajo sus auspicios, el Consejo ha venido funcionando realmente como órgano permanente.* Como afirma TISTOUNET: “The ability of the Council to meet frequently in both regular and special sessions has transformed it into a ‘*de facto*’ standing body”³¹⁴.

Por otro lado, a pesar del avance que supone el aumento del número de sesiones del Consejo respecto a la Comisión y su fragmentación a lo largo del año, también hay que registrar que esto comporta sus inconvenientes, y es que, por un lado, se corre el riesgo de debilitar el espacio de debate que se creaba por ocasión de la sesión anual única, a la que acudían diferentes actores de todas las partes del mundo para exponer sus puntos de vista e intercambiar opiniones. Y ello porque, al distribuir las sesiones en varios meses del año, el coste para la mayor parte de los participantes de las sesiones del Consejo que vienen de otras partes del mundo, que son la mayoría, aumenta, imposibilitando su presencia en la totalidad de las deliberaciones del órgano. Esta observación se aplica no sólo a las Organizaciones No Gubernamentales y a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, sino también a los mismos Estados, principalmente los Estados en vía de desarrollo, que no cuentan con los medios adecuados para hacer frente a tal aumento en los gastos.

Para WESCHLER: “El Consejo ha operado durante todo el año, gracias a lo cual los derechos humanos ya no están limitados a una discusión que se lleva a cabo una vez al año, hecho que resulta útil tanto en términos de su capacidad para responder a las emergencias como también porque convierte a los derechos humanos en un elemento constante en el calendario de la ONU”. WESCHLER, J., “Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: Avances y Retrocesos en la Creación de su Diseño Institucional”, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de La Universidad de Chile, *Anuario de Derechos Humanos*, n. 4, año 2008, p. 136.

³¹³ En los términos de la Resolución 60/251, el Consejo “... podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste”. A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár.10.

³¹⁴ TISTOUNET, E., “*Facts and figures*”, *op. cit.*, p. 57.

Otro factor a considerar es que, a la par de la sesión principal del Consejo, se realizan paralelamente una serie de eventos, consultas informales, reuniones entre grupos regionales, entre otros, lo que importa decir que una sesión anual de la Comisión traía consigo, por sí sola, bastante trabajo. Con el aumento del número de sesiones, se produce una evidente sobrecarga de trabajo para los diferentes participantes, además de una mayor dificultad para el seguimiento de las labores del Consejo. En las palabras de CALLEJON : “Si la multiplication des sessions du Conseil doit lui permettre de mieux remplir son mandat, elle entraîne une augmentation de la charge de travail pour tous ses participants et complique le suivi de ses activités. Cela pose des défis en termes d'organisation, mais aussi, de lisibilité. Il est important que les personnes concernées par les travaux du Conseil à travers le monde puissent en suivre le déroulement”³¹⁵.

En definitiva, con la semipermanencia formal -permanencia real en la práctica- de las actuaciones del Consejo de Derechos Humanos, se consigue elevar realmente la importancia del órgano encargado de velar por los derechos humanos en Naciones Unidas y, con ello, de los derechos humanos mismos, al extender a todo el año sus labores en la materia. Pero, con ello, se difumina su trabajo, hurtándole, quizás, la relevancia política que derivaba de la concentración mediática que traía causa de la acumulación de focos en una única sesión anual; ganando, sin embargo, en presencia, intensidad y alcance técnico de sus labores, como veremos en la Tercera Parte.

³¹⁵

CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, pp. 65 y 66.

En la opinión de ARÍSTEGUI LABORDE: “El nuevo órgano ganaba en duración y frecuencia de reuniones – de seis pasaba a un mínimo de diez semanas, repartidas durante todo el año – pero perdía en orden y concentración de esfuerzos, de nuevo pendiente de la agenda y el programa de trabajo que debería precisar el Consejo a lo largo de los siguientes doce meses. Provisionalmente, esta indefinición iba a beneficiar la III Comisión de la AGNU, que ganaría peso como foro principal de negociación de los DD.HH., al menos hasta la consolidación del CoDH”. ARÍSTEGUI LABORDE, J., “*El Consejo de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 41.

2. La composición del Consejo de Derechos Humanos

Partiendo de la continuidad esencial de la naturaleza política del órgano -característica derivada de su composición por representantes estatales, tanto en el caso de la Comisión como en el del Consejo- debemos analizar los rasgos generales relacionados a esta condición y las modificaciones introducidas en relación a la Comisión. Y es que, en efecto, si bien no de naturaleza, la Resolución 60/251, de 2006, que crea el Consejo de Derechos Humanos, trajo consigo algunos cambios con relación al sistema utilizado por su antecesora.

Como hemos explicado anteriormente, uno de los factores que más se criticaba en la extinta Comisión era su composición, debido a que entre sus miembros estaban Estados con un reconocido histórico de malas conductas en relación a la situación de protección de los derechos humanos en su interior, lo que aumentaba, por su parte, la tendencia a decisiones politizadas y a la utilización de dobles estándares. *Habiéndose justificado en gran parte la necesidad de extinción de la Comisión de Derechos Humanos en la necesidad de evitar la politización, el tema de la condición de miembro del Consejo ocupó lógicamente un lugar muy destacado en el debate sobre el nuevo órgano*³¹⁶.

³¹⁶ En las palabras de ALMQVIST: "Sin menoscabo de las mejoras indicadas más arriba, la calidad del miembro es una condición esencial para que el Consejo sea capaz de marcar diferencias sobre el terreno." ALMQVIST, J., "El Consejo de Derechos Humanos: un paso audaz hacia derechos efectivos para todos", En J. Almqvist, F. Gómez Isa (editores), *El Consejo de Derechos Humanos: oportunidades y desafíos*, Universidad de Deusto, Serie Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Bilbao, 2006, p. 42.

Para GORDON LAUREN, la credibilidad del Consejo depende de su composición: "Once these important decisions of process and structure were approved, attention immediately focused upon the critical issue of membership. (...) For this reason, the credibility of the new Human Rights Council would rest upon its membership". GORDON LAUREN, P., "*To Preserve and build...*", *op. cit.* p. 337.

Es importante recordar que los debates sobre la composición del Consejo se centraron, por un lado, en aspectos cuantitativos, más concretamente en el número de miembros y distribución geográfica de sillas, pero también en aspectos cualitativos. En lo que a los aspectos *cuantitativos* se refiere, se han pasado por alto las principales sugerencias que habían sido realizadas (la de universalizar la composición del Consejo y la de reducirla considerablemente), manteniéndose prácticamente el mismo número de miembros que los de la Comisión, con una ligera disminución de sillas. Aunque la ligera reducción del número de miembros aparentemente no suponía un cambio muy radical, aunada a la nueva distribución geográfica del órgano ello sí derivó en una modificación en las tendencias decisorias del Consejo de Derechos Humanos. Con relación a los *aspectos cualitativos*, la problemática giraba alrededor del debate de un Consejo de Derechos Humanos compuesto de miembros verdaderamente comprometidos con el mandato de dicho órgano o, por el contrario, donde lo que prevalecía fuera, una vez más, el principio de igualdad soberana. Esta reflexión tuvo inicio durante el funcionamiento de la misma Comisión, acentuándose en el debate sobre el nuevo órgano. Como veremos enseguida, el resultado final fue la aprobación de criterios de elegibilidad para los candidatos, compromisos para los Estados miembros elegidos, la restricción del número de reelecciones y la posibilidad de suspensión de miembros por grave conducta violatoria de los derechos humanos, aunque, eso sí, dentro del corsé que supone la vigencia del principio de igualdad soberana de los Estados.

Introducidos de este modo los términos esenciales del debate en torno a la composición del Consejo de Derechos Humanos, a continuación analizaremos minuciosamente el mismo, explicando las modificaciones introducidas tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa; no sin antes advertir que ambas van intrínsecamente unidas al partir de una misma premisa: la ya referida insatisfacción en relación a la composición de la Comisión.

2.1. Cambios en los aspectos cuantitativos: el número de miembros del Consejo de Derechos Humanos y la nueva distribución geográfica

La Comisión de Derechos Humanos tenía en su origen 11 Estados miembros, número que fue siendo ampliado a lo largo de los años, a medida que se universalizaba la sociedad internacional y, con ello, se ampliaba el número de miembros de la ONU. De manera que en 1962 la Comisión contaba con 21 miembros, número que resultó ampliado en 1967 a 32 miembros y en 1980 a 43. A partir de 1980 y hasta su extinción en el 2006, la Comisión estuvo compuesta por 53 miembros. Pues bien, en el contexto de las delicadas negociaciones sobre la composición de este órgano, parte de la cuestión se centró sobre el número de miembros que deberían componerla.

Como hemos visto en el Capítulo Segundo, en su informe del 2004, el Grupo de Alto Nivel había diagnosticado la falta de credibilidad de la Comisión debido a la existencia de Estados miembros que carecían de un compromiso demostrado con la promoción y protección de estos derechos³¹⁷. En esta ocasión, el Grupo de expertos señaló que “la cuestión de qué Estados son elegidos miembros de la Comisión se ha convertido en fuente de gran tensión internacional, lo que no surte efectos positivos para los derechos humanos y en cambio repercute negativamente en la labor de la Comisión”. Finalmente, como medida para evitar la excesiva politización, el Grupo propuso que la calidad de miembro de la Comisión fuera extendida a todos los Estados que componen las Naciones Unidas³¹⁸, propuesta conocida como *universalización*.

Esta posición universalista se basaba en el principio de igualdad soberana de los Estados como criterio esencial, si no único, para solucionar la

³¹⁷ Vid A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, pár. 283.

³¹⁸ *Ibid*, pár. 285.

cuestión. Pero, claro, sólo daba respuesta al problema del método de selección, no al fondo del asunto; y es que los eminentes expertos no lograron demostrar que la universalización de la Comisión sería efectiva para disminuir la politización. Efectivamente, como indica CALLEJON, la dinámica de grupos existente en la Comisión de Derechos Humanos compuesta de 53 miembros posiblemente se trasladaría a una Comisión de composición universal, con el problema añadido de la pesadez administrativa del nuevo órgano universal, las probables dificultades de entendimiento entre un número tan elevado de miembros, y la dificultad derivada de la subsidiariedad respecto a un órgano sin composición universal como el Consejo Económico y Social³¹⁹. Por todos esos inconvenientes, esta posición no ha recibido una buena acogida como solución a los problemas de la Comisión.

Como también ya hemos mencionado anteriormente, la propuesta del Secretario General en su informe del 2005 se caracterizó por defender una idea

³¹⁹ Según KALĪN y JIMÉNEZ : "One idea that has come up in recent debates is to enlarge membership to all (presently 191) members of the United Nations, i.e. to make it universal. This solution would have the advantage that "membership criteria" (discussed below) would no longer be an issue and that each State would have the same chance to contribute to the work of the Commission. While meriting some proper discussion, a universal membership in the Commission raises more questions than solutions to the problems at hand. As such, a universal membership will not sufficiently address the much complained of "politicisation" of the Commission and will probably make it more difficult to manage because of even more competing groups and alliances. Concerns about the duplication of the work between the Commission and the Third Committee of the General Assembly are likewise valid. It would also be questionable, if decisions of a universal body could be rejected or modified by a 54-member ECOSOC, a body whose existence and membership is determined by the UN Charter". KALĪN, W., JIMÉNEZ, C., *"Reform of the UN Commission..."*, op. cit., p. 6.

En las palabras de CALLEJÓN: "Une telle proposition soulevait néanmoins plusieurs difficultés. Elles tenaient d'une part au statut de la Commission et d'autre part, à la lourdeur qu'un organe aussi important aurait impliquée, même avec l'avènement d'un nouveau Conseil, ce qui augurait d'une moindre efficacité. Lorsque la Commission existait encore, l'universaliser aurait posé problème en raison de sa relation de subsidiarité avec l'ECOSOC, composé lui-même de 54 Etats membres. Cela aurait également présenté un risque de duplication avec la troisième commission de l'Assemblée générale, en charge des questions sociales, humanitaires et culturelles. Dans cette hypothèse, certains craignaient à juste titre de voir disparaître la Commission des droits de l'homme. Avec la création du Conseil ensuite, qui allait être créé au minimum comme un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, ce problème de relation avec la troisième Commission subsistait. Dans tous les cas, l'argument selon lequel universaliser la Commission contribuerait à réduire la 'politisation' de ses travaux n'était pas très convaincant. La dynamique des groupes²⁶) aurait dans doute persisté et ces derniers se seraient seulement élargis pour accueillir les nouveaux membres. Il paraissait par ailleurs encore plus difficile pour les Etats membres de s'entendre à 191, et maintenant à 192, plutôt qu'à 53, sans compter la lourdeur administrative et les difficultés de communiquer avec la totalité des Etats membres qu'une telle solution impliquait". CALLEJON, C., *"La Commission des ..."*, op. cit., p. 78.

opuesta: en lugar de reformar la Comisión ampliando su composición, ANNAN pretendió “reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente y *composición más reducida*”³²⁰. El Secretario General no brindó detalles de su propuesta de reducción en esta ocasión, como tampoco lo hizo después, limitándose a justificar que “si el Consejo de Derechos Humanos tuviera menos miembros, se podrían concentrar mejor los debates”³²¹. Lo cierto es que la idea de reducir la composición del Consejo tuvo origen en una iniciativa de Estados Unidos de América, quien defendía la disminución del número de miembros a 20 (o, como mucho, 30), aunque en el caso específico de la vaga propuesta formulada por el Secretario General se dejó claramente a la voluntad de los Estados miembros la responsabilidad de decidir la medida de la reducción³²².

Como describen HALPERIN y ORENTLICHER: “El debate más intenso se centró en los procedimientos de elección. Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y los países que compartían su propuesta propugnaban por un proceso que impidiera la elección de graves violadores de derechos humanos, pero no lograban ponerse de acuerdo respecto de los diferentes procedimientos posibles. Estados Unidos presionaba a favor de una disposición que vedara el acceso a los países sancionados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por violaciones a los derechos humanos o por apoyar al terrorismo. La Unión Europea promovía una propuesta conforme a la cual cada bloque regional presentara un número de países mayor que la cantidad de puestos asignados a la región, para garantizar así que la Asamblea General pudiera

³²⁰ Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 183. Cursivas añadidas.

³²¹ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 13.

³²² El Secretario General reiteradamente afirma que la responsabilidad de decidir sobre la composición del Consejo de Derechos Humanos es de los Estados miembros de la ONU. *Vid* A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 183; A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 9.

hacer una elección significativa, excluyendo de ese modo a los peores transgresores”³²³.

La propuesta de la disminución del número de miembros de la Comisión no parece más ventajosa que la de su universalización, al menos en relación al debate sobre su elección y posible politización, ya que un órgano de menor talla abrigaría una competencia aún más acentuada en el proceso de elección de los miembros. Esto sin olvidar aspectos como su probable pérdida de representatividad, ya que posiblemente sus sillas se alternarían entre los países de mayor peso político en la escena internacional, debido a la amplia red de influencias y poder de dichos países. Además, también se puede imaginar que difícilmente resultarían elegidos Estados considerados “no democráticos”, lo que terminaría por restar legitimidad al órgano al no representar verdaderamente al conjunto de la Comunidad internacional. Como defienden KALĪN y JIMÉNEZ: “To considerably reduce the size of the Commission could be justified by the hope that a smaller body would be able to work more efficiently. We doubt, however, that this would be the case. As long as tensions between different States and groups of States regarding human rights issues remain as acute as today, a smaller body would face the same difficulties in reaching consensus as the actual Commission. The main argument against a reduction, however, is the need to have a membership that is representative of the international community. Since the end of the cold war the degree of pluralism of opinions among the members of the UN has grown to an extent that would make it very difficult to have all main groups properly represented in a smaller Commission. In addition, the competition for membership would become even more fierce and political than today. The main victims of such development would probably be the smaller States or those who are not part of a strong regional alliance”³²⁴.

³²³ HALPERIN, M.H., ORENTLICHER, D.F., “El Nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, C.D.H.F.D.U.C., Anuario de Derechos Humanos, n. 03, año 2007, p. 117.

³²⁴ KALĪN, W., JIMÉNEZ, C., “*Reform of the UN Commission...*”, *op. cit.*, p. 6.

Al final, terminó prevaleciendo una solución intermedia, que no se acercó a ninguna de las propuestas anteriores, sino que mantuvo prácticamente el mismo número de miembros que existían en la Comisión. En las palabras de la Resolución 60/251, de 2006, “el Consejo estará integrado por cuarenta y siete Estados Miembros que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General”³²⁵. Luego, como podemos observar, apenas se redujo el número de miembros del Consejo, 47, en relación a los 53 con que contaba la Comisión. Mínima reducción que, sin embargo, debe ser situada en su justa medida porque, como GORDON LAUREN recuerda: “This marks the first time that the membership of any United Nations body has ever been reduced in order to achieve greater effectiveness”³²⁶.

A primera vista, la ligera disminución del número de miembros del Consejo de Derechos Humanos con relación a la Comisión no parece suponer una mudanza muy significativa, aunque *existe cierta controversia referente a la modificación del número de sillas destinadas a cada uno de los grupos*. En efecto, la composición del Consejo (como la de la antigua Comisión) se basa en el criterio de *distribución geográfica equitativa*, con la distribución de puestos según el grupo regional al que pertenezcan, principio, por lo demás, generalmente utilizado en las Naciones Unidas para distribuir los asientos de sus órganos principales y subsidiarios de naturaleza política, de carácter restringido, como se sabe. En el caso del Consejo de Derechos Humanos las plazas se distribuyen de la siguiente manera: El Grupo Africano (13 puestos), el Grupo Asiático (13 puestos), el Grupo de Europa Oriental (6 puestos), el Grupo de América Latina y Caribe (8 puestos), y el Grupo de Europa Occidental y otros (7 Estados).³²⁷

³²⁵ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár.7.

³²⁶ GORDON LAUREN, P., “*To Preserve and build...*”, *op. cit.*, p. 335.

³²⁷ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 7.

Si comparamos este reparto con la distribución geográfica que tenía lugar en la Comisión de Derechos Humanos³²⁸, en términos globales se dio una *disminución de tres puestos en la representación de los Estados pertenecientes al Grupo de América Latina y Caribe y al Grupo de Europa Occidental y otros, así como una disminución de dos puestos en el grupo de Estados Africanos, aumentando únicamente en uno el Grupo de Europa Oriental y el Grupo Asiático*. Sin embargo, resulta más interesante, y esclarecedor, realizar un análisis del peso relativo de cada región en dicho reparto. Así, en la nueva distribución geográfica, *el número de sillas del Grupo Africano y del Grupo Asiático juntos contabiliza el 55'31% del poder de voto (26 sillas de 47), una ligera ampliación si comparamos con el 50'94% que tenían estos dos grupos en la Comisión (27 de 53 miembros)*.

Aunque el cambio en la representación geográfica haya sido ligero -con un aumento de un 4'37% en la mayoría africano-asiática- y aunque sea normal esperar una disminución en la representación de Europa –cada vez más unificada en el post Guerra Fría, también en su política exterior, al menos teóricamente-, *se ha señalado con cierta frecuencia el surgimiento de esta supuesta “nueva mayoría” como un cambio perjudicial del Consejo con relación a la Comisión*, desde la perspectiva de la protección misma de los derechos humanos. Así, para BUHRER, debido a la nueva distribución geográfica, la OCI (Organización Conferencia Islámica) hace prevalecer sus puntos de vista, lo que preocupa a las ONG árabes. En las palabras de dicho autor: “Comme en ont témoigné les votes qu'elle a provoqués, l'OCI est en mesure d'imposer ses vues par le jeu des alliances avec d'autres pays peu soucieux des droits fondamentaux. D'ailleurs, des ONG arabes se sont ouvertement inquiétées de voir six pays arabes, emmenés par l'Arabie saoudite et l'Algérie, ‘squatter le Conseil’. Ces ONG ont fait valoir que tous les États arabes violent les libertés

³²⁸ La distribución geográfica en la Comisión de Derechos Humanos era la siguiente: 15 sillas para el Grupo Africano, 12 sillas para el Grupo Asiático, 5 sillas para el Grupo de Europa del Este, 11 sillas para el Grupo de América Latina y Caribe y 10 sillas para el Grupo de Estados occidentales y otros. Vid <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/membership.htm>, consultado el 13 de abril de 2010.

élémentaires à des degrés divers”³²⁹. Por su parte, AÑÑOS MEZA entiende que: “Comparada con la distribución de asientos en la Comisión, el grupo de países occidentales y el de América Latina y el Caribe han perdido cada uno 3 asientos, resultando en una mejoría en el número de asientos de países de Asia y África. Estos, con 26 asientos, forman la mayoría necesaria para tomar decisiones en el Consejo. Los países occidentales en especial sienten una gran mella en su influencia, ya que se les hará más difícil sacar adelante propuestas que no tengan el respaldo del grupo asiático o africano. No es pues de sorprender que estos países busquen otras formas de compensar su pérdida numérica dentro del Consejo”³³⁰.

De acuerdo con esta perspectiva, la principal consecuencia del avance de dicha mayoría sería la disminución de poder de los grupos de América Latina y Caribe y de Europa Occidental y otros, que forzosamente tendrían que realizar alianzas con miembros de los demás grupos regionales de manera a tener sus propuestas aprobadas, lo que los dejaría más cuidadosos y reticentes a la hora de ofrecer sus ideas. Sin embargo, esto no es así, o al menos no del todo, porque, como hemos visto, ya en la composición de la Comisión de Derechos Humanos los Estados de Asia y África ostentaban la mayoría absoluta –la mitad más uno de las sillas– del órgano. Lo que, en efecto, sí ha ocurrido es que con el nuevo reparto establecido para el Consejo, esa mayoría absoluta –de la que, repito, ya gozaban con anterioridad, si bien ajustada, pues era sólo de un voto– de los Estados asiáticos y africanos se amplía a un margen de dos votos: la mayoría absoluta en el Consejo es de 24 sillas y dichos grupos ostentan 26 asientos. O, dicho de otro modo, los Estados occidentales –incluyendo aquí a los de Europa oriental, América Latina y Caribe y Europa occidental y otros– deberán convencer no a 1 sino a 2 Estados de los grupos africano y asiático para ganar una votación en el seno del nuevo Consejo de Derechos Humanos. Como vemos, ligero aunque no dramático ni radical cambio, como algunos autores pretenden defender.

³²⁹ BUHRER, J.C., “L'ONU contre le droit de l'homme?” *P.I.*, n. 117, otoño 2007.

³³⁰ AÑÑOS MEZA, M.C., “*El Consejo de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 63.

El otro aspecto de dicha mudanza sería el surgimiento de nuevas posiciones ideológicas en el ámbito de la protección de los derechos humanos en la ONU, haciendo surgir nuevos temas en el debate, como es el caso de la difamación de religiones, fruto de una nueva mayoría que estaría más vinculada a grupos como la Organización de la Conferencia Islámica³³¹ y el Movimiento de los No Alineados³³². Como entiende CALLEJÓN: “L'équilibre politique du Conseil des droits de l'homme ainsi constitué est sensiblement différent par rapport à celui de la Commission. Dorénavant, les groupes asiatiques et africains disposent d'une majorité absolue nette au Conseil de 26 voix (13 voix chacun) sur le nombre total de 47 membres. Or la majorité que constituaient ces deux groupes à la Commission était moins importante (27 voix sur 53). Si l'on y superpose la dynamique des groupes autres que les groupes régionaux, cette nouvelle répartition est plus favorable au *Like Minded Group*, où l'Organisation de la Conférence islamique et au Mouvement des non alignés, dont les Etats sont majoritairement rattachés aux groupes africain et asiatique. De fait la majorité automatique se déplace en faveur de ces deux groupes régionaux. Cette nouvelle distribution a nécessairement des incidences sur des questions substantielles comme sur des questions institutionnelles à propos desquelles ces deux groupes peuvent trouver à s'accorder. On observe en effet un déplacement des priorités. Sur le plan institutionnel, les groupes africain et asiatique ont réussi à faire valoir certaines de leurs propositions,

³³¹ La Organización de la Conferencia Islámica es la segunda más grande organización intergubernamental del mundo después de las Naciones Unidas y reúne 57 Estados miembros en los cuatro continentes. Como subraya SHIHAB: “The organization aims to promote Islamic solidarity among member States, particularly by encouraging economic, cultural and political cooperation and by the provision of humanitarian assistance to Muslim communities affected by wars and natural disasters. In 1994 the Organization's membership comprised almost 50 States”. SHIHAB, M., “Organization of the Islamic Conference”, en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier, Amsterdam, Vol. III, 1997, p. 824.

³³² El Movimiento de Países No Alineados es una agrupación de Estados que se conformó durante la Guerra Fría, con la finalidad de mantener su posición neutral y no alinearse con ninguna de las dos superpotencias de entonces. A despecho del fin de la Guerra Fría, el Movimiento sigue vigente y sigue influenciando la política internacional. En este sentido, BEDJAOUI enseña que: “The Word neutralism denotes the political stance of States which are determined never under circumstances to participate in conflicts between great powers. But this does not mean that they are neutral in the legal sense. On the contrary, they retain complete freedom, and even claim the right, to participate fully and actively in the affairs of the world, since neutralism as they see it implies neither introversion nor remote indifference to international problems. Such “active” or “positive” neutralism now bears the name of non-alignment”. BEDJAOUI, M., “Non-Aligned States”, en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier, Amsterdam, Vol. III, 1997, p. 601.

notamment s'agissant des procédures spéciales. Les conséquences de la nouvelle répartition des Etats membres se retrouvent aussi au niveau des questions thématiques. L'exemple flagrant est l'apparition de la question de la 'diffamation des religions' ³³³.

Para efecto de comparación, en el marco del Consejo de Seguridad, el órgano de las Naciones Unidas encargado de velar por la paz y la seguridad internacionales, la representación de los Estados de Asia y África contabiliza un 50% de las sillas disponibles de los miembros no permanentes de dicho órgano³³⁴. Si bien es verdad que, si tenemos en cuenta la composición real del órgano, su impacto relativo disminuye drásticamente puesto que sólo uno de los cinco miembros permanentes es asiático y ninguno africano, reduciéndose su peso a un mero 40%. Sea como fuera, en la Tercera Parte del estudio, analizaremos cómo se ha manejado esta cuestión en la realidad de la práctica de los primeros años del Consejo de Derechos Humanos, lo cual nos puede dar indicios claros del debate de la composición del Consejo en sus aspectos cuantitativos que, como empezamos a intuir, no es, en absoluto, baladí.

2.2. Cambios en los aspectos cualitativos: el debate sobre la calidad de los miembros del Consejo de Derechos Humanos

Pero los debates sobre la participación como miembro del Consejo de Derechos Humanos no se limitaron a reflexionar sobre aspectos cuantitativos - con importantes consecuencias en los temas cualitativos, como acabamos de ver -, sino que también se extendieron hacia cuestiones más sustantivas, con el especial objetivo de mejorar *la calidad* de los miembros del futuro órgano. La idea de calidad de los miembros del Consejo está vinculada a la selección de

³³³ CALLEJON, C., "*La Commission des ...*", *op. cit.*, pp. 80 y 81.

³³⁴ Entre las diez sillas disponibles para los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, a los países del grupo africano y asiático se les asigna cinco sillas, mientras que a los de América Latina y Caribe y Europa Occidental y Otros dos sillas por grupo; y a los de Europa Oriental tan sólo una silla. Res. 1991 A (XVIII), de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1963, pár. 3.

miembros que demuestren el compromiso con los derechos humanos o al menos la buena disposición para cumplir con el mandato del órgano.

Este tipo de debate tiene origen en la constatación de que algunos Estados con graves problemas en su situación interna de derechos humanos formaban parte de la Comisión con el objetivo de protegerse de críticas y/o de aprovecharse de la condición de miembros para examinar a sus pares, sacando, con ello, partido desde un punto de vista político-diplomático. Como hemos mencionado anteriormente, esta constatación ha estado presente en al menos dos documentos importantes para la Reforma de las Naciones Unidas, como son el Informe del Grupo de Alto Nivel *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, del 2004, y el Informe del Secretario General *Un Concepto más amplio de libertad*, del 2005.

Es interesante hacer hincapié en que esta situación es resultado de un reconocimiento implícito del valor y de la evolución del trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, puesto que dicha preocupación no existía anteriormente. Como afirma ALSTON: “The relevant resolutions governing the membership of the Commission never addressed the standards that needed to be met by countries seeking election. Indeed, the only criterion that has ever been important in determining the composition of the Commission was representation of different cultures and legal systems through a geographical balance”³³⁵.

Y es que, como hemos comentado en la Parte Primera, la tarea inicial de la Comisión era la elaboración de normas internacionales de derechos humanos, eximiéndose de cualquier apreciación política sobre situaciones internas de la protección de dichos derechos o sobre temas afines. Como también ya hemos explicado, con el paso del tiempo la Comisión comenzó a ampliar su ámbito de actuación y, gradualmente, fueron surgiendo en su seno los mecanismos no convencionales de protección y el análisis de situaciones

³³⁵ ALSTON, P., “Reconceiving the UN Human Rights regime: challenges confronting the new UN Human Rights Council”, *M.J.I.L.*, 2006, vol. 7, p. 191.

de derechos humanos en los países, con lo cual los Estados comenzaron a sentir de manera más contundente el peso de su actuación. La consecuencia natural del éxito del trabajo de la Comisión fue estimular la reacción de Estados reacios a tener su situación de derechos humanos examinada, quienes buscaron debilitar la labor y la autoridad de dicho órgano. Una de las maneras encontradas era participar en la Comisión de Derechos Humanos con el objetivo de protegerse de críticas, de jugar políticamente con el poder resultante de la condición de miembro y restar credibilidad al órgano, por medio de la adopción de decisiones contrarias a su mandato real. Así, desde 1967, pero principalmente a partir de 1992, con ocasión de la última ampliación del número de miembros de la Comisión, varios Estados pasaron a adherirse a este órgano con el objetivo de cuestionar el examen de la situación por países o para actuar de manera selectiva a la hora de realizarlo.

Más allá del movimiento deliberado por debilitar el buen ejercicio del mandato de la Comisión de Derechos Humanos, el otro aspecto del debate sobre la calidad de miembro estaba relacionado con la participación de Estados cuya situación interna de derechos humanos era preocupante y que, además, no se mostraban abiertos a cooperar con la Comisión para mejorar tal situación. El tema reapareció más recientemente como verdadero objeto de preocupación y debate público a partir de mayo de 2001, cuando, por primera vez desde su creación en 1946, los Estados Unidos no consiguieron ser elegidos como miembro de la Comisión de Derechos Humanos. En esta misma ocasión, Sudán resultó elegido, lo que ponía de manifiesto, según el primer país, el problema de la debilidad del proceso de selección y dio pie al inicio del debate sobre la calidad de los miembros de la Comisión³³⁶.

³³⁶ Como relata ALSTON: "For the purposes of this analysis, the controversy over the Commission's composition can be traced back to May 2001, when the US presented its candidacy for re-election to the Commission on which it had served continuously since 1946. Its defeat, accompanied by the success of candidates perceived to be patently less worthy or qualified, provoked a harsh reaction within the US (...) the focus then turned to the question of who else was being elected to the Commission". *Ibid*, pp. 191 y 192.

Para GHANEA: "The call for membership criteria for the HRC was emphasized most sharply from NGOs who saw the questionable human rights status of the State Members of the CHR (particularly of its Bureau) as its central handicap. The notoriety of this question particularly came to light in the media hype surrounding the ousting of the US from and appointment of Sudan to CHR membership in 2002 and the criticisms stemming from Lybia's

A este respecto, es imperioso mencionar que tal argumentación es falaz, puesto que parte de premisas conscientemente erróneas para alcanzar una consecuencia ya de antemano decidida. Y es que, como acabamos de ver, la elección de los miembros de la Comisión –como los del Consejo- se realizaba según el criterio de distribución geográfica, lo equivale a decir que cada grupo regional tenía un número específico y predeterminado de plazas. Por lo tanto, y siguiendo esta lógica, el que Sudán haya resultado elegido para miembro de la Comisión en el año de 2001 no tiene relación directa con el fracaso de los Estados Unidos para elegirse, ya que estos dos países pertenecen a grupos regionales distintos y jamás pueden competir entre sí por una plaza en el seno del órgano. En cualquier caso, este asunto, en ningún caso anedótico, da una idea de la profundidad del debate político en torno al asunto de la composición del Consejo de Derechos Humanos.

A pesar de ello, el tema de la calidad de los miembros siguió centrando las discusiones en los años siguientes y surgió una demanda por la consagración de obligaciones derivadas de la condición de miembro de la Comisión de Derechos Humanos. Hechos como la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos a cargo de Libia en el 2003; la reelección de Sudán en 2004; y la constitución de un Grupo de Trabajo sobre Situaciones en el ámbito del procedimiento 1503, compuesto por países como Cuba, Zimbabue y Arabia Saudí; ayudaron a mantener encendida la controversia³³⁷. Conforme afirmó el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sergio VIEIRA DE MELLO, en 2003: “La condición de los miembros de la Comisión debe conllevar responsabilidades. Por lo tanto, me pregunto si no ha llegado el momento de que la propia Comisión elabore un código para la

Chairmanship in 2003”. GHANEA, N., “From UN Commission on Human rights to UN Human Rights Council: one step forward or two steps sideways?”, En *I.C.L.Q.*, n. 55, 3 Julio 2006, p. 699.

³³⁷

Para más información sobre el tema, Vid ALSTON, P., “*Reconceiving the UN...*”, *op. cit.*, pp. 192 y 193; GORDON LAUREN, P., “*To Preserve and build...*”, *op. cit.*, pp. 327 a 329.

admisión de miembros, así como un código de conducta para el desempeño de sus funciones”³³⁸.

Con el advenimiento de los debates sobre el Consejo de Derechos Humanos, la problemática entorno a la calidad de sus miembros, tomando como parámetro el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, volvió al centro de las discusiones, suscitando polémicas delicadas. A pesar de la validez teórica de cuestionar la adecuación de un Estado para formar parte del principal órgano de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas, en la práctica hubo mucha resistencia tanto a aceptar la idea misma de limitar de alguna manera la participación en el futuro órgano, como a determinar cuáles serían los criterios para hacerlo. Ello debido tanto a la resistencia de los Estados en aceptar este tipo de injerencia –debiendo prevalecer para éstos el principio de igualdad soberana- como a los diferentes conceptos que posee cada Estado miembro sobre qué debe entenderse como esencial en términos de protección de los derechos humanos, sobrepasándose aquí el carácter circunstancialmente subjetivo a la hora de valorar la calidad de un Estado en materia de derechos humanos.

A este respecto conviene recordar que uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Público clásico consolidado en

³³⁸ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, E/CN.4/2003/14, de 26 de febrero de 2003, pár. 5.

Dicha posición había sido expresada, un año antes, por Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la ocasión. En las palabras de ROBINSON: “I would like to put an idea to you for your consideration: that membership of the Commission brings with it obligations as well as rights. I am not speaking of legal obligations. These are already set down in international law and are common to all. What I mean is that, whilst the obligations created by the Charter and the Universal Declaration apply to every State, they should be felt most keenly and applied most rigorously, by those who sit as members in this pre-eminent human rights forum. The Commission has a distinguished history of achievement. But if it is to continue to enjoy the trust and respect of the broader international community, including civil society, then membership of the Commission should be clearly seen as meaning more than the protection of national interests.” *Discurso de Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la apertura de 58a Sesión de la Comisión de Derechos Humanos*, el 18 de marzo de 2002.

Westfalia es el de *la igualdad soberana entre los Estados en el orden internacional*, lo que significa decir que, al menos en teoría, *todos los Estados que componen el orden jurídico internacional, por ser soberanos, disponen de igualdad de derechos y deberes, independientemente de las diferencias en sus condiciones materiales, políticas, económicas, culturales o sociales*. Juntamente con el principio de soberanía, la idea de la igualdad de los Estados en el orden internacional ha sido plasmada en innúmeros instrumentos internacionales, especialmente en el art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945³³⁹, y ha servido de pilar normativo y estructural para el Derecho Internacional desde entonces. En este orden de ideas, es bastante comprensible el rechazo provocado por la propuesta de excluir previamente un Estado, por la razón que sea, de la posibilidad de participar de la Comisión de Derechos Humanos en una Organización que asume como principio fundamental la igualdad soberana de los Estados.

Esta crítica se hace aún más fundada si se tiene en cuenta que lo que está en juego es la participación en un órgano de naturaleza esencialmente política, como hemos visto, lo que equivale a decir que su actuación es forzosamente política y contiene una dosis en mayor o menor grado de realismo político, al ser el resultado de la votación de Estados. Como han afirmado BOSSUYT y DECAUX al respecto de la Comisión: “ Il s’agit d’un organe des Nations Unies –l’organisation *politique* mondiale par excellence – qui en tant que tel est composé d’Etats représentés par des gouvernements dont les décisions (comment pourrait-il en être autrement ?) sont politiques. La composition de la Commission reflète le monde tel qu’il est (et non pas tel que nous souhaitons qu’il soit). Que des pays, grands comme petits, dont les mérites en matière de droits de l’homme sont plus que douteux soient membres de la Commission n’a rien de neuf. Il en a été toujours ainsi. Ce qui est miraculeux c’est que la Commission –malgré cette composition– a pu rédiger et adopter des conventions internationales des droits de l’homme particulièrement

³³⁹ En las palabras de la Carta de San Francisco: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Carta de las Naciones Unidas, art. 2.1.

importantes et qu'elle a pu développer tout un réseau de procédures spéciales ('pays par pays' et thématiques). C'est précisément en tant qu'organe éminemment politique que la Commission occupe une position unique et que ses résolutions ont un poids particulièrement redouté par les Etats³⁴⁰.

La proposición de definir criterios formales para evaluar el respeto de los derechos humanos por parte de los posibles candidatos a miembros de la Comisión de Derechos Humanos ya había sido abordada por la doctrina con anterioridad. Así, KALIN y JIMÉNEZ ya habían tratado del tema en su informe sobre la reforma de la Comisión del 2003. Como argumentaron los dos expertos, a pesar de admitir la posibilidad teórica de que se establecieran criterios para la elección de miembros, ésta no era una tarea fácil ni recomendable, debido a los *problemas prácticos para aplicar dichos criterios* y también a temas como *soberanía nacional*; y *la ingenuidad de la expectativa de una conducta absolutamente irreproachable* en términos de protección de los derechos humanos. Aspirar a la construcción de tal órgano significaría no sólo aspirar a algo irreal, sino sobretodo a un órgano poco representativo de la Comunidad internacional³⁴¹.

³⁴⁰ BOSSUYT, M., DECAUX, E., "De la 'Commission' au 'Conseil' des droits de l'homme, un nom pour un autre ?", Editorial, *Droits Fondamentaux*, n. 5, Jan-Dec 2005, p. 2.

³⁴¹ Según KALIN y JIMÉNEZ: "While it is true that the credibility and thus the long-term impact of the Commission depends, to a large extent, on the credibility of its members, there are several arguments speaking against the introduction of specific criteria that determine eligibility:

The principle of sovereign equality of States embodied in Article 2(1) UN Charter limits the possibilities of excluding, a priori and formally, certain member States of the UN from running for a seat in the Commission. The principle of sovereign equality certainly allows to exclude from commissions and other bodies States that are unable to fulfill the tasks required from them (functional approach); however, to make membership formally dependent on the performance in the area dealt with by the organ concerned would be highly problematic. For example, it would hardly be permissible to restrict membership in bodies concerned with disarmament to countries that have already disarmed.

The positive criteria mentioned above are probably setting the benchmark too high: Numerous past members of the Commission including such that have very constructively contributed to the work of the Commission, would not meet these criteria, especially if it taken cumulatively. To single out one or a few criteria would either be political or, depending on the criteria, not effective. The Commission would probably be more productive if membership was limited to States with an above the average commitment for human rights, but its credibility and impact would clearly suffer if it were perceived as an exclusive club of "idealists" trying to lecture all other States about their duties. The only chance for a sustainable impact of the human rights idea is a solid consensus among a clear majority of States. Such consensus cannot be reached

También ALSTON ha tratado de cuestionar los criterios de elegibilidad para la condición de miembro del Consejo que estaban siendo sugeridos por diferentes actores, entre ellos por la ONG Human Rights Watch. A este respecto este autor ha concluido que los criterios propuestos no son viables en la práctica: "In 2003, one such formulation was put forward by Human Rights Watch ('HRW'), which succeeded in capturing the general wisdom at the time. HRW subsequently acknowledged that these criteria were not likely to be workable and put forward a significantly different approach. For present purposes, however, it is relevant to focus on the criteria originally put forward by HRW as conditions for election. They were that the relevant governments 'should have ratified core human rights treaties, complied with their reporting obligations, issued open invitations to UN human rights experts and not have been condemned recently by the Commission for human rights violations'. Because the criteria have not been implemented for the new Council, we shall look only briefly at the problems involved in applying each of these tests. The purpose is to show that most of the objective tests that have been proposed are, in fact, unworkable"³⁴².

if States with governments having certain doubts and reservations regarding human rights cannot participate in the necessary discussions. Exclusion of important parts of the international community from elaborating new standards and from addressing violations would most probably provoke negative reactions that would seriously affect the impact of the Commission.

The negative criteria mentioned above would have the advantage of excluding States that cannot credibly carry out their tasks as members because they are directly and negatively affected by the Commission's decisions and, understandably, focus their energy on defending their own interests. They would probably have a less limiting effect than the positive criteria mentioned above. Despite these advantages, negative criteria are problematic, too: First, they do not correspond with established diplomatic traditions that prefer positive approaches over negative ones. Second, they would create difficulties if a country, after being elected to the Commission, were included in the list of 1503- countries or would become the object of a country specific mandate. Third, they would strongly contribute to a further politicisation of the 1235- and 1503- procedure: Apart from very clear cases, considerations of (potential) future membership in the Commission would necessarily inform the decision as to whether or not to submit a particular country to such a procedure". KALÍN, W., JIMÉNEZ, C., *"Reform of the UN Commission..."*, *op. cit.*, pp. 8 y 9.

³⁴² ALSTON, P., *"Reconceiving the UN..."*, *op. cit.*, p. 194. Para más detalles sobre los problemas de cada uno de los criterios propuestos *Vid* pp.195 y 196.

La tesis de la limitación de la participación en el Consejo seguía la postura defendida por la delegación estadounidense³⁴³, quien pretendía que se excluyese del proceso de selección a aquellos Estados que contaran con cualquier tipo de sanción por parte del Consejo de Seguridad, con base en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, lo cual, evidentemente, significa un claro contrasentido, pues no se entiende bien cómo se pretende acabar con la politización del Consejo de Derechos Humanos utilizando como criterio de calidad la decisión de otro órgano de naturaleza política, y no de cualquiera, sino precisamente del de aquel en el que únicamente 5 Estados del mundo tienen derecho de voto; entre ellos, claro está, el autor de la propuesta. Al final, a despecho de algunas tentativas de limitar la participación en el Consejo por medio de criterios objetivos, terminó prevaleciendo la postura de la participación universal, según la cual “la participación en el Consejo estará abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas”³⁴⁴.

A pesar de conceder un carácter universal a la participación en el Consejo, la Resolución fundacional sí que realizó ajustes en el procedimiento de selección de los miembros del nuevo órgano. Así, se determina la elección por parte de la Asamblea General, se establecen obligaciones a los miembros en ejercicio, se restringen el número de mandatos consecutivos que el Estado puede ejercer y se prevé la posibilidad de suspensión de un miembro en determinados supuestos. Asimismo, se previó un mecanismo de selección a

³⁴³ En discurso para justificar su desacuerdo con el modelo final del Consejo de Derechos Humanos, el entonces embajador de los Estados Unidos ante la ONU afirmó que: “The United States also proposed an exclusionary criteria to keep gross abusers of human rights off the Council. This proposal would have excluded Member States against which measures are in effect under Chapter VII of the UN Charter related to human rights abuses or acts of terrorism. We also expressed a willingness to consider alternatives to satisfy the need for a strong mechanism to exclude the worst human rights violators”. Explanation of Vote by Ambassador John R. Bolton, U.S. Permanent Representative to the United Nations, on the Human Rights Council Draft Resolution, in the General Assembly, March 15, 2006.

³⁴⁴ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár.7.

Sobre la ausencia de criterios rígidos para ser miembro del Consejo, permitiendo la participación en principio universal, MERTUS afirma que: “The resolution that created the Council established no hard criteria for membership other than quotas for each of the regional groups in the UN and a requirement that council members be elected by a simple majority of the general assembly (currently 97 of 192 votes). (...) Under this language, no state, no matter how poor its human rights record, is barred from membership”. MERTUS, J., “*The United Nations...*”, *op. cit.*, p. 42.

través de elecciones directas, individuales y secretas, lo que, al menos en teoría, supone un cambio significativo respecto a lo que pasaba anteriormente.

Además, al no haber podido ejercer un control más rígido en la participación como miembro del Consejo, la Asamblea General exigió, en cambio, *compromisos voluntarios* por parte de los Estados antes y después de las elecciones, que por su parte sirvan de criterios con base en los cuales los Estados candidatos deben ser juzgados por sus pares a la hora de la elección. Así, la Resolución 60/251 establece que “al elegir a los miembros del Consejo, los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto”³⁴⁵.

Previsión que, como se puede apreciar, es muy similar a la dispuesta en la elección de los diez *miembros no permanentes del Consejo de Seguridad*, estableciéndose en aquel caso, como es natural, el criterio de su contribución al mantenimiento para la paz y la seguridad internacionales como parámetro de elección³⁴⁶. Por tanto, es útil reafirmar que *tampoco el Consejo de Seguridad dispone de criterios de elección que excluyan a priori algún Estado de la posibilidad de participar como miembro no permanente de tal órgano*. Asimismo, a similitud de lo que pasa en el Consejo de Derechos Humanos, en el caso de su homónimo para los temas de seguridad, *se establecen criterios impositivos, de manera que la posibilidad de que el Estado alcance la condición de miembro se encuentra en función de la contribución que éste da a la realización del mandato del órgano*.

³⁴⁵ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, párr. 8.

³⁴⁶ Conforme dispone la Carta de las Naciones Unidas: “El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, *prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa*”. Carta de las Naciones Unidas, art. 23, párr. 1. *Cursivas añadidas.*

Por lo demás, los compromisos voluntarios son expresados por los Estados miembros por ocasión de la presentación de su candidatura a la elección para miembro del Consejo de Derechos Humanos. En este sentido, es esencial recordar que las promesas voluntarias están desprovistas de valor jurídico, con lo cual no vinculan al Estado que las emitió más que desde un punto de vista político y/o moral. Su gran mérito consiste precisamente en esto: al expresarla públicamente durante el proceso de elección, el Estado pasa a tener su compromiso expuesto ante sus pares y ante los demás actores de la comunidad internacional, quienes pueden recordarle posteriormente su declaración de intención.

Para evitar que los Estados incurran en la práctica de evasión o poca concreción en la formulación de las promesas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha elaborado una guía orientativa para la elaboración de las mismas, lo que incluyó tópicos como la lista de tratados de los cuales el Estado es parte (o los que pretende ratificar, incluyendo las restricciones impuestas a cada uno de ellos a través de reservas) y la cooperación con los procedimientos especiales (tomando en cuenta la aceptación de visitas, las invitaciones permanentes a los relatores, las respuestas positivas a las comunicaciones y el seguimiento de las recomendaciones)³⁴⁷. También las Organizaciones No Gubernamentales han contribuido mucho al proceso, al recopilar información sobre las contribuciones de los Estados candidatos y sus compromisos voluntarios³⁴⁸. Siguiendo a CALLEJÓN : “C'est précisément à ce niveau qu'apparaît tout le potentiel du concept d' 'engagements volontaires'. A terme, ces promesses pourraient

³⁴⁷ Documento de la Alta Comisionada titulado “*Suggested elements for voluntary pledges and commitments by candidates for election to the Human Rights Council*”, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/pledges.pdf>, consultado el 21 de abril de 2011.

³⁴⁸ Por ejemplo, en la página web de Human Rights Watch se puede encontrar una sección dedicada a presentar una retrospectiva de los países candidatos, iniciativa titulada “NGOs for an effective Human Rights Council”. Vid <http://www.hrw.org/sites/default/files/features/hrc2009/index.html>, consultado el 21 de abril de 2011.

constituer de véritables déclarations d'intention par lesquelles les Etats qui en sont les auteurs rechercheraient à être estampillés du 'sceau de qualité' requis pour être élu au Conseil des droits de l'homme. Les Etats seraient donc amenés à faire des efforts dans ce but afin que leurs pairs les jugent dignes d'être élus au Conseil. En outre, les engagements volontaires ouvrent des perspectives intéressantes en matière de suivi des engagements pris. Ils représentent en effet un document utile dès lors qu'ils sont rendus publics. Il est ainsi possible de rappeler à leurs auteurs les promesses faites dans ce cadre. Ces 'engagements volontaires' figurent d'ailleurs au nombre des documents de base de L'examen périodique universel par le Conseil auquel sont soumis les Etats³⁴⁹.

Por otro lado, se espera de los miembros del Consejo que, principalmente durante el período en que ejercen su mandato, respondan a los *más altos criterios de respeto a los derechos humanos y cooperen con el Consejo*, lo que incluye la sumisión al nuevo mecanismo de Examen Periódico Universal, del que trataremos más adelante, correspondiente a una revisión de la situación de derechos humanos del respectivo país: "*Decide también* que los miembros elegidos al Consejo deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y estarán sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el período en que sean miembros"³⁵⁰.

A pesar de que el establecimiento de un compromiso concreto de cooperar es digno de celebrarse, la disposición legal peca por su vaguedad. Una posible concreción de la formulación anterior puede encontrarse en la previsión de la obligación de los miembros del Consejo de participar en el Examen Periódico Universal durante su período de mandato y también la *posibilidad de suspender los miembros del Consejo si éstos cometen graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos* durante el período en el que

³⁴⁹ CALLEJON, C., "*La Commission des ...*", *op. cit.* p. 94.

³⁵⁰ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 9.

actúen como miembros del órgano³⁵¹, posibilidad que ha sido utilizada ya por el Consejo en una ocasión³⁵², conforme veremos en el Capítulo 7. Al contrario de la mayoría absoluta exigida para la elección de miembros, se exige una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes de la Asamblea General para dicha suspensión.³⁵³ Luego, la situación bajo examen debe ser verdaderamente seria y el umbral de votos exigidos para que la suspensión tenga lugar es bastante alto. En este sentido, es forzoso reconocer que la posibilidad de exclusión efectiva de un Estado miembro es muy limitada. Además, no está prevista bajo ninguna hipótesis la expulsión de un miembro, sino tan solo la suspensión, y es realista imaginar que los Estados se resistirán bastante antes de adoptar tal medida³⁵⁴. A pesar de ello, el solo reconocimiento de esta posibilidad por parte de la Resolución 60/251, de 2006, debe ser visto como algo positivo.

Otra novedad es el traslado de la elección y nombramiento de los miembros del Consejo de Derechos Humanos desde el ámbito del Consejo Económico y Social para el de la Asamblea General, siguiendo la propuesta del Secretario General y en una línea de raciocinio lógico, si tomamos en cuenta que, a diferencia de la Comisión, el Consejo de Derechos Humanos es un órgano subsidiario de la Asamblea. La elección de los miembros del Consejo en el ámbito de la Asamblea General era parte de la postura defendida por el Secretario General³⁵⁵ y se apoya en el argumento de que esto “daría lugar a

³⁵¹ *Ibid*, pár. 8.

³⁵² El Consejo de Derechos solicitó a la Asamblea General, por medio de la resolución A/HRC/RES/S-15/1, de 25 de febrero de 2011, la suspensión de Libia de la condición de miembro del Consejo. La Asamblea General atendió positivamente a esta demanda, conforme veremos en la Tercera Parte.

³⁵³ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 8.

³⁵⁴ Para H. UPTON: “A two-thirds majority is of course a higher threshold than that required for election to the Council and, for this provision to be effective, Human Rights Council members will need to demonstrate the necessary political will to tackle problems that arise during membership. In practice, this threshold for removal from the Council will be very difficult to meet.” UPTON, H., “The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges”, *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham, 2007, p. 33.

³⁵⁵ La propuesta original del Secretario General es en el sentido de que los miembros del Consejo de Derechos Humanos sean elegidos por la Asamblea General por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. *Vid* Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 183.

una mejor rendición de cuentas y haría que el órgano fuera más representativo”³⁵⁶. En aquel entonces, ANNAN también argumentó que: “Además, por haber sido elegidos directamente por la Asamblea General, que es el principal órgano legislativo de las Naciones Unidas, los miembros tendrían más autoridad que la Comisión, que es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social. En efecto, de acuerdo con la Carta, la responsabilidad por el desempeño de las funciones del Consejo Económico y Social, incluida la promoción de los derechos humanos, corresponde en última instancia a la Asamblea General”³⁵⁷.

Con relación al sistema de elecciones directas, individuales y secretas, es importante registrar que, anteriormente, en el nombramiento de los Estados que componían la Comisión no existían elecciones como tal, mucho menos secretas, ya que los Estados solían ser indicados por aclamación en el ámbito del Consejo Económico y Social³⁵⁸. Como explica GORDON LAUREN: “Technically, those seeming to become members of the Commission needed to secure only twenty-eight votes from the Economic and Social Council. This low threshold was made even worse by the practice of having candidates being forwarded on closed slate by regional groups and then, so as to not offend the sensitivities of that group, generally approved or rubber-stamped without any debate about their commitment to human rights”³⁵⁹.

Así, el establecimiento de un proceso de elección por la Asamblea General supone un avance por varias razones: por prescindir del nombramiento a favor de elecciones directas y secretas; por requerir una mayor prestación de cuentas por parte de los nuevos miembros elegidos; y por la mayor autoridad que adquiere el Consejo en virtud de la representatividad universal de la Asamblea General que lo elige. Como entiende ALSTON: “The assumption

³⁵⁶ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 4.

³⁵⁷ *Ibid*, pár. 4.

³⁵⁸ Como nos cuenta WESCHLER: “Habitualmente los Estados pasaban a formar parte de la Comisión mediante acuerdos al interior de los grupos regionales y las elecciones –realizadas por el Consejo Económico y Social– generalmente se limitaban a dar el visto bueno a lo decidido de antemano”. WESCHLER, J., “*Consejo de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 133.

³⁵⁹ GORDON LAUREN, P., “*To Preserve and build...*”, *op. cit.*, p. 326.

underpinning the new system is that the procedure of electing states separately will encourage more nominations than there are places, in part because it is possible that one of the nominees may not get the requisite minimum vote required by the next element in the overall scheme”³⁶⁰. Además, el voto secreto en teoría atenuaría el ejercicio de presión por parte de las grandes potencias sobre los demás Estados³⁶¹.

Otro dato relevante es el umbral de votación exigido para elegir a un Estado para el puesto de miembro, que con el Consejo aumentó sensiblemente. Y es que, en efecto, se requiere una mayoría absoluta sobre los 192³⁶² Estados miembros de la Asamblea General, lo que significa afirmar que serán necesarios 97 votos favorables para que el candidato resulte elegido. El objetivo una vez más es, al condicionar su elección a la necesidad de conseguir un amplio apoyo entre sus pares de la Asamblea General, evitar la elección de Estados que violan permanentemente los derechos humanos. Sin embargo, dicha proposición es relativamente débil si la comparamos con la propuesta inicial del Secretario General, quien defendía que el umbral de votos fuera de dos tercios de la Asamblea General³⁶³, de manera que se garantice una selección más rigurosa y menos basada en las listas cerradas de Estados por bloques regionales.

En este sentido, la práctica de presentar listas cerradas con tantos Estados como sean las sillas disponibles en cada ámbito geográfico (*clean slates*³⁶⁴) significaba, en la Comisión, una limitación a la hora de elegir un

³⁶⁰ ALSTON, P., “*Reconceiving the UN...*”, *op. cit.*, p. 199.

³⁶¹ Conforme lección de GORDON LAUREN: “In order to provide some measure of protection against coercion by the most powerful states, the voting will be by secret ballot”. GORDON LAUREN, P., “*To Preserve and build...*”, *op. cit.*, p. 335.

³⁶² En la época en que el Consejo fue constituido los Estados miembros de las Naciones Unidas eran 192. Desde julio de 2011, con la entrada de Sudán del Sur, son 193.

³⁶³ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 12.

³⁶⁴ Sobre la práctica de “clean slates”, ALSTON afirma que: “One of the most problematic aspects of the election system for the Commission was the extent to which states within a particular geographical (and thus electoral) region determined among themselves — in advance — the states that would be nominated. The limitation on the number of candidates precluded

miembro de calidad para el órgano, puesto que la parte más relevante, y significativa, de la negociación se realizaba “intragruppo” y llegaba al plenario del ECOSOC como una propuesta geográfica cerrada, abocando a una elección de bloque, a todo o nada, de improbable rechazo, de ahí que la comparación entre la elección de Sudán y la no elección de los EEUU en 2001, referida en el apartado anterior, sea doblemente falaz. De ahí también que la Resolución 60/251, de 2006, haya optado por elecciones individuales, directas y secretas, lo que permitiría en principio que, aún en el caso de que haya tantos Estados como el número de sillas disponibles, algunos Estados dejen de ser elegidos por no reunir el número de votos suficientes para ello³⁶⁵.

La duración del mandato es de 3 años, con excepción del primer término, que se escalona para asegurar la rotación de sus miembros³⁶⁶. Otra novedad es la existencia de un límite impuesto por la resolución 60/251, de

states from other regions from exercising a choice in an election for the relevant regional seats. It was this practice of presenting ‘clean slates’ that ensured the election of certain states that others considered to be gross violators”. ALSTON, P., “*Reconceiving the UN...*”, *op. cit.*, p.p. 198 y 199.

³⁶⁵ Como subraya CALLEJON: “Néanmoins, l’élection directe par l’Assemblée générale et individuelle, plutôt que par groupe régional, permet d’assurer une sélection plus rigoureuse des candidats. Chaque Etat candidat à l’élection doit ainsi réunir une majorité simple de voix en sa faveur, indépendamment de son appartenance à un groupe régional. En outre, chaque siège vacant est soumis au scrutin, au-delà du nombre de candidats par groupe régional, et en particulier indépendamment de l’endossement par un groupe régional d’un nombre de candidats équivalent au nombre de sièges vacants (*‘clean slates’*). Ainsi les pays soutenus par leur groupe régional n’apparaissent pas sur le bulletin du scrutin mais sur un document séparé. La division en groupes régionaux ne vise en effet qu’à la répartition géographique équitable de l’ensemble des membres du Conseil. Par conséquent, il est théoriquement possible qu’un nombre moins important d’Etats que le nombre de sièges à pourvoir ne soient élus si les Etats candidats ne réunissent pas le nombre de voix requis pour obtenir une majorité simple”. CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, p. 97.

³⁶⁶ Vid A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár.7.

La idea de mandatos escalonados tiene por objetivo que parte de las plazas se renueven anualmente en la etapa inicial de funcionamiento del Consejo. Así, por ejemplo, entre los Estados elegidos en las primeras elecciones – las de mayo de 2006 - 14 Estados miembros tenían un mandato de 1 año (Argelia, Marruecos, África del Sur, Tunisia, Bahréin, Indonesia, Filipinas, República Checa, Polonia, Argentina, Ecuador, Finlandia y Países Bajos); 15 Estados tenían mandato de 2 años (Gabón, Ghana, Mali, Zambia, Japón, Pakistán, República de Corea, Sri Lanka, Rumania, Ucrania, Brasil, Guatemala, Perú, Francia, Reino Unido) y 18 Estados tenían mandato para 3 años (Camerún, Djibouti, Mauricio, Nigeria, Senegal, Bangladesh, China, Jordania, Malasia, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Federación de Rusia, Canadá, Alemania, Suiza). A partir de las segundas elecciones, los Estados pasaron a ser elegidos automáticamente para mandatos de 3 años.

2006, de máximo dos mandatos consecutivos para cada Estado³⁶⁷. La importancia de tal disposición es que evita que existan miembros permanentes *de facto* en el Consejo, como solía pasar en la Comisión, que no contaba con una restricción al número de mandatos consecutivos que un Estado podía desempeñar –como hemos visto, fue el caso de los Estados Unidos hasta 2001³⁶⁸-. Como explica EUDES: “Alors que le mandate (de trois ans) des membres de la Commission pouvait théoriquement être indéfiniment renouvelé, celui des États élus au sein du Conseil ne pourra pas excéder six ans. Cet élément peut être interprété positivement en ce qu’il évite la mainmise de certains pays sur ce qu’ils considèrent être ‘leur’ siège à Genève, quel que soit par ailleurs leur bilan en matière de protection des droits de l’homme. (...) Cet argument renvoie aussi à la position privilégiée, et dénoncée, des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, qui s’avéraient être également, dans les faits si ce n’est dans les textes, des membres ‘permanents’ de la Commission des droits de l’homme”³⁶⁹.

Vistos los aspectos generales previstos en la resolución fundacional del Consejo sobre el proceso de selección de sus miembros, en el Capítulo 5 analizaremos la práctica en relación a la elección de miembros del Consejo de Derechos Humanos durante los cinco primeros años de actividad.

³⁶⁷ *Ibid*, pár. 7.

³⁶⁸ Como señala TERLINGEN, con esta disposición se establece un principio de rotación, por el que hasta los miembros permanentes del Consejo de Seguridad pierden su condición de miembros *de facto* permanentes. TERLINGEN, Y., “The Human Rights Council: A New Era in UM Human Rights Work?” *E.I.A.*, Vol. 21, 2, 2007, p. 171.

³⁶⁹ EUDES, M., “De la Commission au Conseil des Droits de l’homme: vraie réforme au faux-semblant?”, *A.F.D.I.*, n. 52, 2006, p. 606.

Para HAMPSON: “The system of rotation of membership provided by Resolution 60/251, by which States may not be members for more than two consecutive terms, is to be welcomed. It is not clear, however, how much impact it will have in practice, unless the practice of the Commission of working in *blocs* is modified”. HAMPSON, F. J., “An Overview of...”, *op. cit.*, p. 14.

3. La estructura del Consejo de Derechos Humanos

A pesar de ser un órgano subsidiario de la Asamblea General, la importancia de su mandato y de las labores que conlleva su cumplimiento conduce a la previsión de que el Consejo, al igual que la Comisión antes, pudiese crear órganos subsidiarios propios para el cumplimiento de sus funciones. Pues bien, con la activación de dicho poder, aparece una estructura verdaderamente compleja del Consejo de Derechos Humanos, formada por él mismo y por los órganos por él creados. En realidad, la propia actuación de la Comisión de Derechos Humanos la ha llevado a crear numerosos órganos, conformándose, desde la práctica, y a lo largo de los más de 60 años de existencia de la misma, como una de las estructuras orgánicas más complejas dentro de la propia ONU, que el Consejo de Derechos Humanos ha venido a heredar.

Con ocasión de la transición institucional Comisión-Consejo, conforme se ha insistido, la idea central era preservar los logros y la estructura de la Comisión. Por ello, y a pedido de la Res. 60/251, de 2006, en gran medida el Consejo heredó masivamente la estructura de la Comisión, pasando posteriormente por un proceso de revisión y estableciendo, finalmente, su propia estructura.

Aunque el Consejo de Derechos Humanos cuente con varios órganos subsidiarios, para efectos de lo que nos importa en el presente trabajo nos concentraremos en primer lugar en el *Comité Asesor del Consejo*, que es el órgano que sucedió a la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos -el órgano encargado del conocimiento técnico de la Comisión y el más relevante de sus órganos subsidiarios, él mismo dotado de varios otros órganos subsidiarios-. Tanto es así que, como podremos apreciar en seguida, muchos de estos órganos que pertenecían a la Subcomisión fueron

transformados en la nueva estructura en órganos subsidiarios del mismo Consejo de Derechos Humanos (y no del Comité Asesor, como en principio se podría esperar). En segundo término analizaremos, ya de forma más general, los mandatos, mecanismos y grupos de trabajo del mismo Consejo.

3.1. El órgano de asesoría técnica por excelencia: la transición de la Subcomisión de Derechos Humanos hacia el Comité Asesor del Consejo

Como ya vimos en el primer Capítulo, la Subcomisión era el principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y tenía como principal función la producción de estudios: era el centro generador de conocimiento (o “*think tank*”, expresión que se suele utilizar en inglés) que alimentaba el trabajo del principal órgano de la ONU para los derechos humanos. Fue creada en 1947, con el nombre inicial de “Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías”, cambiando en 1999 para “Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”. En efecto, inicialmente la Subcomisión tenía la tarea de velar por temas relacionados a discriminación y minorías, como el nombre originario sugería. No obstante, a lo largo del tiempo vio como se ampliaban sus funciones, pasando a tratar de muy distintos temas relacionados con los derechos humanos, entre los cuales se incluyó también una participación en la etapa inicial del examen de situaciones sobre países, conocido como Procedimiento 1503³⁷⁰. A este respecto, había recibido autorización de la Comisión para, más allá de sus tareas con relación a la prevención de la discriminación y protección de las minorías, asumir cualquier otra función que le fuera confiada por la Comisión o por el Consejo Económico y Social³⁷¹.

³⁷⁰ Entre los órganos subsidiarios de la Subcomisión estaba el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones, encargado de analizar las comunicaciones confidenciales bajo el procedimiento 1503 que parecieran revelar un patrón de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos.

³⁷¹ Vid Informe titulado “*Report to the Economic and Social Council on the First Session of the Commission*”, realizado en Lake Success, New York, de 27 Enero a 10 Febrero de 1947, doc. E/259, pár. 19.

A pesar de que en el comienzo sólo contaba con 12 miembros, con los años este número fue aumentando y en el 2006 la Subcomisión estaba compuesta de 26 expertos independientes, elegidos por la Comisión de Derechos Humanos según el criterio de representación geográfica equitativa. La Subcomisión se reunía una vez al año, en una sesión de tres semanas que congregaba, además de los miembros del órgano, alrededor de mil observadores, entre representantes de Estados y de organismos de las Naciones Unidas, agencias especializadas, organizaciones intergubernamentales y las ONG con estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social.

La Subcomisión era un órgano destinado principalmente a la investigación y su misión era ofrecer a la Comisión conocimiento con base en el cual ésta pudiese actuar. En este sentido, su constitución conformada de expertos independientes ofrecía un contrapeso de imparcialidad a la actuación de la Comisión, de composición exclusivamente gubernamental, como sabemos. Entre las demás funciones de la Subcomisión estaban la formulación de recomendaciones sobre cualquier tipo de discriminación relativa a los derechos humanos y libertades fundamentales, como también la puesta en marcha de cualquier otro estudio que le solicitara la Comisión.

Se puede afirmar que el trabajo de la Subcomisión aportó fundamento para la aprobación de normas de gran relevancia para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, enfatizó áreas emergentes en este ámbito e identificó lagunas en la protección internacional de dichos derechos. Igualmente, sus estudios ofrecieron orientación para la interpretación e implementación de normas de derechos humanos. Efectivamente, en el histórico de estudios elaborados por este órgano, podemos encontrar la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías

Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas³⁷²; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁷³, la elaboración de los Principios Internacionales sobre Impunidad y Reparación³⁷⁴, entre otros.

Es válido recordar que parte importante de su trabajo se originó sin la solicitud de la Comisión de Derechos Humanos, haciendo uso de una práctica creada por la Subcomisión a lo largo de los años que quedó conocida como “derecho de iniciativa”. Como describe BOYLE: “The former Sub-Commission had achieved in earlier years freedom to initiate its own research and in many instances standard setting taken up by the Commission began with the work of the experts on the Sub-Commission”³⁷⁵. Así, bajo el impulso de sus mismos miembros, la Subcomisión ha tratado de temas novedosos como globalización, terrorismo, corporaciones transnacionales, entre otros. Un buen ejemplo es la misma adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, con posterior envío a la Asamblea General para nueva aprobación, que fue considerada uno de los grandes logros de la primera sesión del Consejo de Derechos Humanos y fue el resultado directo de la acción de la Subcomisión bajo su poder de iniciativa.

Tradicionalmente, la Subcomisión ha sido bastante abierta al intercambio con diferentes actores de la sociedad civil, de una manera como no existía ni en la misma Comisión. Como describe la ONG International Service for Human

³⁷² Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de su Resolución 47/135, del 18 de diciembre de 1992.

³⁷³ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de su Resolución 61/295, del 13 de septiembre de 2007.

³⁷⁴ Tanto el “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” (E/CN.4/2005/102/Add.1) como los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (E/CN.4/2005/59) tienen su origen en estudios realizados en el seno de la Subcomisión.

³⁷⁵ BOYLE, K., “The United Nations Human Rights Council: origins, antecedents, and its prospects”, En Kevin Boyle (edit), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford University Press, Nueva York, 2009, p. 23.

Rights: “Many of the Sub-Commission’s working groups have adopted more flexible procedures for NGO participation, which has allowed NGOs without ECOSOC accreditation to participate in their proceedings and acted as an important channel for wider NGO input into the UN system”³⁷⁶.

Al ser un órgano de investigación que identificaba problemas y apuntaba soluciones, la Subcomisión contaba con órganos subsidiarios, en la forma de relatores especiales y grupos de trabajo, compuestos de expertos seleccionados entre los mismos miembros de la Subcomisión³⁷⁷. En el 2006, la Subcomisión contaba, entre otros, con grupos de trabajo sobre los siguientes temas: minorías, empresas transnacionales, administración de la justicia, formas contemporáneas de esclavitud y poblaciones indígenas. Los grupos de trabajo estaban compuestos de un miembro de cada región y se encontraban antes, durante o después de la sesión anual. En los grupos de trabajo, dotados de un procedimiento flexible y que invitaba al diálogo, los temas eran discutidos con más profundidad y desde diferentes perspectivas.

Así, entre las fortalezas de la antigua Subcomisión podíamos destacar su carácter colegiado, el estar conformada por expertos independientes, el disponer de un derecho de iniciativa, su funcionamiento abierto y flexible, y la existencia de órganos subsidiarios. Entre las mayores debilidades de la Subcomisión seguramente estaba el proceso de elección de sus miembros en los términos definidos por la Comisión, que en realidad era el reflejo de la misma debilidad que padecía la Comisión. En efecto, en tiempos recientes, la Comisión había estado eligiendo miembros para su órgano subsidiario que no

³⁷⁶ ISHR/F.E.S. “*A new chapter for ...*”, *op. cit.*, p. 54.

³⁷⁷ Según el ISHR: “The Sub-Commission organised its work by appointing special rapporteurs or setting up working groups amongst its members to undertake certain tasks. Special rapporteurs were mandated to prepare studies on various issues and to submit a report with their findings and recommendations to the Sub-Commission for discussion at its annual session 6. The Sub-Commission also set up working groups, made up of at least one member from each of the UN’s five regional groups, to discuss or examine particular issues. The working groups could operate either during the annual session or inter-sessionally (prior to the Sub-Commission’s annual session) and helped facilitate discussions amongst Sub-Commission members, NGOs, and States”. *Ibid*, p. 54.

cumplían con los requisitos suficientes de conocimiento e independencia. Esto ha tenido como resultado el debilitamiento de las actividades del órgano y ha llevado su trabajo a un alto grado de politización.³⁷⁸

Con la transición al Consejo, la resolución 60/251, de 2006, dejó de favorecer la continuidad de la Subcomisión y se limitó a solicitar al Consejo que mantuviera un sistema de “asesoría de expertos”.³⁷⁹ Posteriormente, en su primera sesión, el Consejo prorrogó por un año el mandato de la Subcomisión, hasta que se definiera qué nuevo organismo la sustituiría³⁸⁰. En agosto de 2006, mientras aún no se había decidido sobre su órgano sucesor, la Subcomisión realizó su período de sesiones por última vez. La idea de un consejo o grupo asesor ya había estado presente anteriormente, en el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y el Cambio. Según el referido informe, “un consejo o grupo asesor debería apoyar a la Comisión de Derechos Humanos en su labor”³⁸¹. Ya en el contexto de la reforma, la Subcomisión había insistido en que se mantuviera un cuerpo de expertos independientes para asistir al mecanismo de derechos humanos de la ONU, que pensara de manera colectiva y que no tuviera sus capacidades restringidas por consideraciones políticas. En las palabras de la Subcomisión: “En el mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas hay una clara necesidad de un órgano colegial de expertos independientes porque un órgano de este tipo es el que mejor puede desempeñar determinadas funciones esenciales. Las actividades de las Naciones Unidas relativas a la promoción, la protección y el respeto de los derechos humanos deben formar un todo

³⁷⁸ Como describe la ONG International Service for Human Rights: “The greatest weakness of the Sub-Commission has probably been the system of election of members as implemented by the Commission. The Commission elected some members who have failed to meet requirements of quality and independence by virtue of conflicts caused by their occupying certain roles within their governments, the absence of any limits on the total term of membership, and/or lack of expertise. This has weakened the functioning of the body as a whole and led to its work being politicised in some instances”. ISHR/F.E.S. “A new chapter for ...”, *op. cit.*, p. 54.

³⁷⁹ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, párr. 6.

³⁸⁰ A/HRC/DEC/1/102, de 30 de junio de 2006, relativa a la *Prórroga por el Consejo de Derechos Humanos de todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos*.

³⁸¹ A/59/565, de 02 de diciembre de 2004, párr. 92.

coherente y se requiere una mayor claridad en cuanto a los diferentes tipos de actividades desempeñadas por los distintos órganos. La reforma debería mejorar la coherencia del sistema”.³⁸²

En el contexto del grupo de trabajo responsable de delinear el órgano sucesor de la Subcomisión, parte importante de los debates trataban sobre la forma que debería asumir la prestación de la orientación especializada al Consejo. Así, el planteamiento era si debería haber un órgano con una estructura formal que se encontrara anualmente, una lista de expertos a la disposición del Consejo para ser seleccionados según el caso específico o una solución intermedia entre ambos modelos³⁸³. La idea de la continuidad de la Subcomisión, en la forma de un órgano sucesor permanente y colegiado, estaba esencialmente relacionada con la apreciación que los diferentes grupos de Estados hacían del trabajo de la Subcomisión. Como resume HAMPSON: “The Western Group appears to be opposed to the continuation of the existence of the Sub-commission. It seems to have given up hope of being able to reform it. Nevertheless, the attitude of other regions and groups in the Council suggests that the Sub-commission may well survive but it is hardly helpful to the necessary reforms if the body owes its existence to the support of those who do not want it to perform more effectively”³⁸⁴.

³⁸² Decisión E./CN.4/Sub.2/DEC/2005/114, titulada *Función de un órgano de expertos independientes en la reforma del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas*, pár. 2.

Para justificativa de porque dicha función no puede ser asumida por otros mecanismos del sistema de protección de las Naciones Unidas, ver pár. 5.

Posteriormente, la Comisión volvió a opinar sobre la necesidad de un órgano colegiado independiente y permanente para apoyar el Consejo. *Vid* Decisión E./CN.4/Sub.2/DEC/2006/112, de 25 de agosto de 2006, por la que la Subcomisión de Derechos Humanos implementó la Decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos.

³⁸³ En las palabras de ABRAHAM: “Durante el año hubo un prolongado debate en el grupo de trabajo en la revisión de los mecanismos y mandatos sobre si el Consejo debía tener una entidad formalmente estructurada que se reuniera anualmente, un registro de expertos *ad hoc* que pudieran redactar un documento según fuese necesario, o un híbrido entre los dos modelos”. ABRAHAM, M., *Construyendo un nuevo consejo de derechos humanos: resultado y análisis de un año de construcción institucional*, Dialogue on globalization- Occasional papers, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin/Ginebra, 2008, p. 20 y 21.

³⁸⁴ HAMPSON, F. J., “An Overview of ...”, *op. cit.*, p. 25.

Como explica BURAYZAT: “At the first meeting held at the Jordan Mission, the European Union Coordinator suggested that there was no need to have a formal standing entity

El cuestionamiento sobre la eficiencia y credibilidad de la Subcomisión ha estado presente en diferentes ocasiones y, frecuentemente, ha estado relacionado, como en el caso de la Comisión, con los miembros que la componían. Aunque la discusión sobre los miembros de la Subcomisión se ha asociado frecuentemente con la utilidad de la existencia del órgano mismo, no hay que olvidar que son cuestiones distintas. La preocupación debe centrarse en cómo asegurar la independencia y preparación de los miembros en un órgano generador de reflexión como era la Subcomisión y como es actualmente el Comité Asesor, y no optar por la solución simplista e injustificada de extinguir un mecanismo que tanto ha aportado a la promoción y protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Como aclara CALLEJON: “La question de la sélection de ses membres est sans doute celle qui a causé le plus de tort à la Sous-Commission. Il importe de distinguer d'emblée cette question particulière de la sélection des membres de celle de la pertinence de l'organe dans son ensemble. Au cours des discussions portant sur la réforme, ces deux questions ont trop souvent été amalgamées. S'il est incontestable que les membres de la Sous-Commission n'ont pas tous été experts ou indépendants, la question de l'utilité de l'organe au sein du système est un problème distinct. D'autres solutions existent pour résoudre ce problème plutôt que de se débarrasser purement et simplement de l'organe. La question qui se pose ici est donc strictement celle de savoir comment garantir l'expertise

to provide advice to the Human Rights Council. If the Council, really, needed such an advice from experts, according to his point of view, it had to be provided on a case by case basis. Naturally, to this end an ad hoc or less structured, informal arrangement would suffice. The same delegation did not forget to recall what it regarded as shortcomings of the former Sub-Commission and demanded that its record be examined by the Council in order to avoid repeating the mistakes occurred during the former's tenure. The Representative of Algeria, speaking on behalf of the African Group insisted that there existed a need for a formal, well-defined and standing entity to provide the Council with ideas, advice and studies on multiple subjects. He and others, as well as China, argued that the Sub-Commission was very useful and should not be posthumously deprecated. Simultaneously a third middle-ground point of view emerged. Its proponents (Japan and the Russian Federation) had a rather objective point of view of the Sub-Commission. It pointed to the fact the Sub-Commission had a mixed record with both achievements and its short comings. They wanted a new institution or entity that would avoid the pitfalls of the dissolved Sub-Commission and draw on its useful work. This view became, more or less, the genesis of the consultations that followed”. BURAYZAT, M., “Human Rights Council Advisory Committee”, en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, pp. 99 y 100.

et l'indépendance des membres du principal organe subsidiaire de la Commission et du Conseil”³⁸⁵.

Finalmente, el documento clave del proceso de construcción institucional, la Resolución 5/1, de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, se decidió por el establecimiento un órgano de estructura formal, el Comité Asesor del Consejo, que se reuniría, en principio, una vez al año. El nuevo Comité Asesor celebrará hasta dos períodos anuales de sesiones, por un máximo de 10 días laborales al año, al contrario de las tres semanas de trabajo con la que contaba la Subcomisión, aunque se pueden programar períodos adicionales de sesión bajo previa aprobación por parte del Consejo.³⁸⁶ El Comité fue creado con un número reducido de miembros, tan sólo 18 expertos, una reducción considerable si recordamos que la Subcomisión contaba con 26 miembros, con el riesgo de una disminución importante en la diversidad de visiones que debe componer un órgano colegiado de expertos para el principal órgano de derechos humanos de la ONU³⁸⁷.

Dicha reducción ha tenido consecuencias, como no podía dejar de ser, en el reparto de sillas en el órgano, resultando en una disminución general para todos los grupos. Así, en la Subcomisión, el reparto de sillas entre áreas geográficas se daba de la siguiente manera: 7 expertos africanos, 5 asiáticos, 5 latino-americanos, 5 de Europa Oriental y 6 de Europa Occidental y Otros. En el Comité Asesor con un número reducido de miembros, la distribución de sillas cambia y pasa a ser: 5 sillas para los Estados de África, 5 para los Estados de Asia, 2 para Europa Oriental, 3 para América Latina y Caribe, y 3 para Europa Occidental y otros³⁸⁸. De este modo, los representantes de Europa –que estaban claramente sobredimensionados en la época de la Subcomisión, en

³⁸⁵ CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, p. 108.

³⁸⁶ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 79.

³⁸⁷ Para HAMPSON: “The successor to the Sub-Commission needs to be about the same size of 26 members, or perhaps up to 28 members. This is important to obtain not only an inter-regional but also an intra-regional perspective on human rights issues. It is also important in order to obtain the services of people from a range of disciplinary and professional backgrounds”. HAMPSON, F. J., “*An Overview of ...*”, *op. cit.*, p. 23.

³⁸⁸ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 73.

parte por el contexto de la Guerra Fría— pasan a tener cinco miembros, al igual que África y Asia, reflejando de este modo casi exactamente el peso relativo que se le otorga a las distintas áreas geográficas del propio Consejo de Derechos Humanos, como hemos visto.

Con relación a la selección de los miembros del Comité Asesor, ésta sigue siendo estrictamente gubernamental, a despecho de las propuestas a favor de la participación de otros actores. Así, en el resultado final se decidió que todos los Estados miembros de la ONU pueden nombrar y apoyar candidatos, y éstos tienen que ser forzosamente de su región geográfica³⁸⁹. Con esto se excluyó la posibilidad, debatida en un principio, de que otros actores participaran en el proceso de selección³⁹⁰. Como explica CALLEJON: “Les consultations au sujet de la procédure de sélection des experts de cet organe reflètent à nouveau les équilibres en présence et les différentes conceptions du système, selon que les Etats souhaitent accorder une part plus ou moins importante aux éléments indépendants ou gouvernementaux du système. Les discussions sur la sélection des experts indépendants et donc sur le meilleur moyen d'assurer leur indépendance sont à cet égard caractéristiques. Certains souhaitent accorder un rôle plus important aux autres éléments indépendants du système et en particulier au Haut-Commissariat, alors que d'autres mettent en avant les Etats membres, auxquels ils ne veulent en aucun cas substituer le pouvoir de sélection et de décision. Ces différentes conceptions sont clairement perceptibles, à partir des propositions avancées. Alors que les uns pensent que les membres de l'organe subsidiaire devraient être nommés par le Haut-Commissaire des droits de l'homme sur la base d'une liste de candidats pré- établie par le Haut-Commissariat à partir de candidatures proposées par toutes les parties intéressées, les autres se déclarent en faveur de l'élection par les Etats membres Conseil sur la base d'une liste de candidats

³⁸⁹ *Ibid*, párrafo 66.

³⁹⁰ Como explica ABRAHAM: “Desafortunadamente las propuestas que todos los licitadores pudieron nominar a sus candidatos, fueron rechazadas y solo Estados miembros podían proponer o avalar candidatos”. ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit*, p. 21.

présélectionnés par un comité, également de nature gouvernementale. La place accordée aux éléments indépendants et gouvernementaux varie ainsi fortement d'un modèle proposé à l'autre"³⁹¹. Así, la única interferencia externa posible es el estímulo para que los Estados consulten con la sociedad civil e informen en el caso de que alguna Institución Nacional de Derechos Humanos o alguna ONG apoye un candidato específico³⁹². La votación es secreta, con base en una lista de candidatos elaborada por la Secretaría³⁹³.

Como aspecto positivo, se ha explicitado una regla de descalificación del candidato por conflicto de intereses, afrontando en parte un aspecto central de la problemática de los miembros de la Subcomisión, que era la parcialidad de sus miembros. Efectivamente, la Resolución 5/1, de 2007, estipula que: "Quedarán excluidas las personas que ocupen cargos de decisión en gobiernos o en cualquier organización o entidad que pudieren dar lugar a un conflicto de intereses con las responsabilidades inherentes al mandato"³⁹⁴. Por ende, queda excluida la posibilidad de nombrar diplomáticos en ejercicio, como solía pasar en la Subcomisión, aunque, como el proceso sigue siendo estrictamente estatal, nada impide que los candidatos apuntados funcionen en la práctica como funcionarios gubernamentales³⁹⁵. También se considera que no cumplen los requisitos de candidatura los individuos que ya ejerzan otra función en las Naciones Unidas³⁹⁶. El mandato de los miembros del Comité Asesor es de tres

³⁹¹ CALLEJON, C., *"La Commission des ..."*, op. cit., pp. 110 y 111.

³⁹² Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 66.

³⁹³ *Ibid*, pár. 70.

³⁹⁴ A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 68.

³⁹⁵ Para CALLEJON: "Il est ainsi mis un terme à la possibilité de voir des ambassadeurs en exercice élus membres de cet organe indépendant, ce qui représente un progrès concernant l'indépendance des membres. Nonobstant ces légères modifications, la procédure de sélection de l'organe consultatif du Conseil qui doit être composé de membres indépendants et qualifiés pour mener à bien son mandat reste largement dominée par les Etats. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un grand changement par rapport à la procédure de sélection des membres de la Sous-Commission". CALLEJON, C., *"La Commission des ..."*, op. cit., pp. 111 y 112.

Para BOYLE: "Regrettably, the guidelines do not exclude candidates holding government appointment but rather only where such individuals hold positions that could give rise to a conflict of interests with their responsibilities in the Advisory Committee". BOYLE, K., *"The United Nations Human..."*, op. cit., p. 38.

³⁹⁶ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 69.

años, renovables solamente una vez, en lugar del mandato de cuatro años sin restricciones a la reelección, como ocurría en el caso de la Subcomisión.

Con relación a las funciones del Consejo Asesor, se mantiene su mandato de generar conocimiento para el Consejo por medio de estudios e informes. En palabras de la Resolución 5/1, de 2007, el Comité Asesor “funcionará como ‘grupo de reflexión’ del Consejo y trabajará bajo su dirección”³⁹⁷. Así, en la práctica se ha confirmado una tendencia reciente de limitar la acción del órgano asesor, de manera que el nuevo Comité actúa exclusivamente *bajo las directrices del Consejo*, es decir, sólo cuando éste así lo solicite³⁹⁸. Asimismo, resultan extirpadas las posibilidades de emitir resoluciones o decisiones. Así, el Comité puede realizar sugerencias pero sólo en el ámbito de trabajo dispuesto por el Consejo. Incluso en lo que se refiere al desempeño de alguna tarea conferida por su órgano principal, el Consejo “fijará directrices específicas para el Comité Asesor cuando le solicite una contribución sustantiva”³⁹⁹. Esto porque, como afirma la Resolución 5/1, de 2007: “El Comité Asesor debería estar orientado a la implementación, y el alcance de su asesoramiento deberá limitarse a las cuestiones temáticas que guardan relación con el mandato del Consejo, a saber, la promoción y protección de todos los derechos humanos”⁴⁰⁰.

³⁹⁷ En palabras de la Resolución A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007: “El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos (en adelante “el Comité Asesor”), integrado por 18 expertos que actuarán a título personal, funcionará como “grupo de reflexión” del Consejo y trabajará bajo su dirección. El establecimiento de este órgano subsidiario y su funcionamiento se regirán por las directrices que se estipulan a continuación”. *Ibid*, pár. 65.

³⁹⁸ Aún en los términos de la Resolución 5/1 del Consejo: “La función del Comité Asesor será proporcionar conocimientos especializados al Consejo de la forma en que éste lo solicite, centrándose principalmente en un asesoramiento basado en estudios e investigaciones. Además, proporcionará tales conocimientos especializados sólo cuando el Consejo lo solicite, en cumplimiento de sus resoluciones y bajo su orientación.” Además: “El Comité Asesor debería estar orientado a la implementación, y el alcance de su asesoramiento deberá limitarse a las cuestiones temáticas que guardan relación con el mandato del Consejo, a saber, la promoción y protección de todos los derechos humanos”. *Ibid*, pár. 75 y 76.

³⁹⁹ *Ibid*, par. 78.

⁴⁰⁰ *Ibid*, par. 76.

En la práctica, esto se traduce en la eliminación del poder de iniciativa que llevaba ejerciendo la Subcomisión desde hace tantos años y que le ha permitido innovar y apoyar a la antigua Comisión en la evolución de su mandato de promoción y protección de los derechos humanos. Con ello se entiende también en toda su amplitud el cambio que, como percibimos, no es únicamente nominal, al pasar de ser una *Subcomisión* que dependía, sí, de la Comisión, pero que tenía cierta autonomía, a ser un mero *Consejo Asesor* que, efectivamente, carece de poder de iniciativa, quedando así su autonomía respecto al Consejo de Derechos Humanos muy cercenada, al limitarse a ser asesor de lo que aquel le indique. Si bien es verdad que, en realidad, ya en tiempos de la Comisión de Derechos Humanos se inició un proceso de reducción del poder autónomo de la Subcomisión.

Efectivamente, en los últimos años la Comisión había iniciado un movimiento para restringir las acciones de la Subcomisión de Derechos Humanos, por medio de la Decisión 2000/109 y de la Resolución 2003/59, limitando también la posibilidad de que la Subcomisión adoptara resoluciones.⁴⁰¹ Sobre el contexto anterior que permite la restricción de las facultades de la Subcomisión, BONET PÉREZ explica: “Para entender los posibles motivos de fondo que justificarían la voluntad de propiciar su desaparición, hay que tener bien presente que la práctica de la Subcomisión ha venido generando fricciones con la Comisión de Derechos Humanos, particularmente, en lo concerniente al tratamiento de violaciones de los derechos humanos. Así, en 1999, en opinión de la propia Comisión de Derechos Humanos –que no deja de ser el órgano bajo cuya dirección y autoridad debía operar la Subcomisión-, al intentar expresar la Subcomisión en sus resoluciones su preocupación por el comportamiento particular de los Estados se mostraba ‘el carácter frecuentemente politizado de los debates de la Subcomisión y sus métodos de trabajo, que son más parecidos a los de la Comisión (de derechos humanos) de lo que cabe esperar de un órgano de

⁴⁰¹ Decisión E/CN/4/DEC/2000/109, de 26 de abril de 2000, pár. 42 a 55; Resolución E/CN/4/RES/2003/59, de 24 de abril de 2003, en especial los pár. 3º, 8º, 10º, ambas de la Comisión de Derechos Humanos.

expertos independientes'. El intento de *racionalizar* la labor de la Subcomisión, emprendido a finales de la década de los noventa, no evitó que las tensiones volvieran a aflorar, como demuestra el tenor de la Resolución 2004/60 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2004, en la que se afirma que la Subcomisión 'no debería aprobar resoluciones, decisiones o declaraciones del Presidente sobre países concretos y que, al negociar y aprobar resoluciones o decisiones temáticas, se debería abstener de incluir referencias a un determinado país' -apartado 9.a)- y que 'debería pedir la aprobación de la Comisión (de Derechos Humanos) antes de emprender nuevas actividades, salvo para la preparación de estudios e investigaciones' -apartado 9.c)- . En estos términos, no parece extraño que el Consejo de Derechos Humanos optase por deshacerse de un legado en apariencia conflictivo –aunque los roces entre un órgano intergubernamental y un órgano de expertos puedan parecer inevitables– y optar por crear un nuevo órgano de asesoramiento”⁴⁰².

En lo que a la participación de observadores se refiere, éstos “tendrán derecho a participar en la labor del Comité Asesor sobre la base de las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo, al mismo tiempo que se asegurará la contribución más eficaz posible de esas entidades”⁴⁰³.

⁴⁰² BONET PÉREZ, J., “De la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos: entre la continuidad y el cambio”, En Antonio Blanc Altemir (edit). *El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional*, Tecnos/ Universidad de Lleida/Asociación para las Naciones Unidas en España, Madrid, 2009, p. 151. (cursivas del texto original).

Vid también ARÍSTEGUI LABORDE, J., “El Consejo de Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p. 47.

En palabras de BOYLE: “The clear subordination of the Advisory Committee to the Council spelled out in these guidelines is the culmination of what had been happening to the autonomy of its predecessor body”. BOYLE, K., “*The United Nations Human...*”, *op. cit.*, p.38.

⁴⁰³ A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, párr. 83.

Con relación a los relatores especiales y a los grupos de trabajo que apoyaban la labor de la Subcomisión, estos ya no existen como órganos subsidiarios del Comité Asesor, aunque algunos de ellos fueron transformados en órganos subsidiarios del mismo Consejo, haciéndoles depender de él directamente. Así, se ha mantenido la existencia del *Foro Social*⁴⁰⁴, se ha creado un *Foro sobre Cuestiones de las Minorías*⁴⁰⁵ y un *Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*⁴⁰⁶. Por otro lado, el *Grupo de Trabajo sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud* se ha transformado en una *Relatoría*. Si tales medidas tienen el lado positivo de dar mayor visibilidad a los resultados del trabajo de dichos órganos⁴⁰⁷, por otro hay que tener cuidado para que la calidad de órgano subsidiario del Consejo no comprometa la flexibilidad y apertura al diálogo que tradicionalmente han caracterizado los órganos subsidiarios de la Subcomisión⁴⁰⁸. En lo que se refiere al *Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones*, éste continúa existiendo en su modelo anterior, es decir, compuesto por cinco miembros del Comité Asesor y con una participación en la admisibilidad de la comunicación de denuncia sobre países, como veremos más adelante.

Lo que queda claro es que, siguiendo la ya referida tendencia, *el objetivo de la reforma del 2005 fue el de formalizar la disminución de las facultades para actuar del principal órgano subsidiario del Consejo*. Efectivamente, como volvemos a subrayar, el Comité Asesor no sólo ya no dispone de la libertad que

⁴⁰⁴ Por medio de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/6/13.

⁴⁰⁵ Por medio de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/6/15.

⁴⁰⁶ Creado por la Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/6/36 para dar continuidad a la labor del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, que existía ante la Subcomisión.

⁴⁰⁷ A este respecto, CALLEJON afirma que: "En somme, les organes subsidiaires de la Sous-Commission sont devenus des organes subsidiaires du Conseil et non pas de son Comité consultatif. Cela devrait leur apporter une visibilité accrue dans la mesure où leurs rapports seront dorénavant présentés directement au Conseil. Cela marque également une rupture par rapport à la Sous-Commission, dans la mesure où son organe héritier n'est plus l'organe de tutelle de ces organes et ne peut pas en créer de nouveaux par ailleurs, 'à moins que le Conseil ne l'y autorise'." CALLEJON, C., "*La Commission des ...*", *op. cit.*, p. 105.

⁴⁰⁸ Como recuerda HAMPSON: "The flexibility of the working arrangements in the working groups and their openness to the contribution of civil society may be without parallel in the UN system. The reports of these working groups benefit from consideration by the Sub-Commission as a whole. It would not be an improvement to have the working groups reporting directly to the Council". HAMPSON, F. J., "*An Overview of ...*", *op. cit.*, p. 24.

disponía su antecesora para iniciar estudios, sino que tampoco dispone de autonomía para adoptar resoluciones o decisiones, ni para establecer órganos subsidiarios –a menos que el mismo Consejo de Derechos Humanos le solicite que cree tal órgano-⁴⁰⁹. Lo que hay que evaluar hacia el futuro, y esto sólo la práctica del Comité Asesor lo demostrará, es hasta qué punto todas estas restricciones influenciarán en la generación de una reflexión independiente y de calidad en el seno del Consejo de Derechos Humanos. Como recuerda ABRAHAM: “Como el cuerpo experto queda virtualmente sin poder para iniciar estudios, esto plantea serias preguntas acerca de la efectividad que se dará al llamar la atención del Consejo sobre huecos claves en el sistema con respecto a la fijación de estándares o áreas emergentes. Los procedimientos especiales podrían llenar parte del hueco y ampliar el papel que ellos juegan al respecto. Sin embargo una laguna permanecerá en términos de una entidad de expertos colectiva identificando desarrollos claves y áreas de trabajo futuro. La pérdida de iniciativa en el sistema de consulta experta es significativa y revela una profunda reluctancia por parte del Consejo para dar poder a sus propios expertos.”⁴¹⁰.

3.2 Mandatos, mecanismos y grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos

Conforme disponía el reglamento de la Comisión de Derechos Humanos, ésta podía, en cualquier periodo de sesiones y en consulta con el Secretario General, “establecer los comités o grupos de trabajo, compuestos de miembros de la Comisión, que se estime necesario y remitirles cualquier cuestión que figure en el programa para que la estudien e informen sobre ella”⁴¹¹. En lo que

⁴⁰⁹ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, párr. 77 y 81.

⁴¹⁰ ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 22.

⁴¹¹ Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos, doc. E/5975/Rev.1, art. 21. Es importante resaltar que se trata del reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social, inicialmente adoptado en 1947 por medio de la resolución 100 (V), de 12 de agosto de 1947 y objeto de innumerables revisiones a lo largo del tiempo. Así, los siguientes documentos han introducido modificaciones en la resolución 100 (V) de 1947: resolución 289

respecta al establecimiento de subcomisiones, su institución estaba restringida a la autorización del Consejo Económico y Social⁴¹². Por su parte, la Res. 9 (II) del Consejo Económico y Social estipula que: “La Comisión queda autorizada para constituir grupos de trabajo especiales compuestos de expertos no gubernamentales en campos especializados o de expertos designados a título personal, sin recurrir al Consejo pero con la aprobación del Presidente del Consejo y del Secretario General”⁴¹³.

Luego, según el Reglamento interno de la Comisión de Derechos Humanos y la Resolución 9(II) del ECOSOC, *la Comisión estaba autorizada a crear cuatro tipos de órganos de órganos subsidiarios: a) comités o grupos de trabajo compuestos de miembros de la Comisión; b) las subcomisiones que sean autorizadas por el ECOSOC; c) los grupos de trabajo compuestos por expertos no gubernamentales, y; d) los expertos designados a título individual.*

Siguiendo tal permiso, la Comisión creó a lo largo de su historia diversos órganos auxiliares. Por ocasión de la celebración de su 62º y último período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos contaba con varios grupos de trabajo, expertos, relatores, entre otros mecanismos, cuyos informes terminó por transferir al nuevo órgano⁴¹⁴. Entre ellos, actualmente existen en el Consejo los siguientes órganos subsidiarios que son dignos de mención: a) el Foro Social; b) el Foro sobre Cuestiones de las Minorías; c) el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; d) el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Derecho al Desarrollo; e) los mecanismos relacionados al seguimiento de la Declaración y del Programa de Acción de Durban. A continuación, vamos a hacer referencia a cada uno de ellos, con el

(X), de 6 de marzo de 1950; resolución 481 (XV), de 1º de abril de 1953; resolución 1231 (XLII), de 6 de junio de 1967; decisión de 2 de agosto de 1968 (1561a. sesión); resolución 1393 (XLVI), de 3 de junio de 1969; decisión de 3 de junio de 1969 (1596a. sesión); decisión de 17 de noviembre de 1969 (1647a. sesión); decisión 216 (LXII), de 26 de abril de 1977, y decisión 1982/147, de 15 de abril de 1982.

⁴¹² *Ibid*, art. 22.

⁴¹³ Res. 9 (II) del Consejo Económico y Social, de 21 de junio de 1946, art. 3.

⁴¹⁴ Vid E/CN.4/RES/2006/1, de 27 de marzo de 2006, pár. 2.

fín de establecer el tránsito entre la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos en cada caso y cómo dicho tránsito ha afectado a cada órgano.

3.2.1. El Foro Social

La idea de crear un Foro Social para debatir las posibles respuestas para los problemas derivados de la globalización que impiden el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales fue una iniciativa de la antigua Subcomisión, propuesta ésta que tomó cuerpo en el 2002⁴¹⁵, resultando en la creación de un espacio de debate que tenía lugar previamente a la realización de la sesión anual de la Subcomisión. Así, entre 2002 y 2006, el Foro Social se reunió anualmente, durante periodos de sesión con duración total de dos días, y contaba con la participación de diez miembros de la Subcomisión (elegidos con base en criterios de distribución geográfica), además de Estados miembros, organizaciones intergubernamentales globales y regionales, Organizaciones No Gubernamentales con estatuto consultivo ante el ECOSOC, organizaciones de base y el sector público⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Vid E/CN.4/SUB.2/RES/2001/24, de 16 de agosto de 2001.

⁴¹⁶ Sobre los diversos participantes del nuevo Foro Social, el Consejo decidió que "(...) el Foro Social siga abierto a la participación de los representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de todos los demás interesados pertinentes, tales como las organizaciones intergubernamentales, diferentes componentes del sistema de las Naciones Unidas, especialmente los titulares de mandatos de procedimientos temáticos y los mecanismos del sistema de derechos humanos, las comisiones económicas regionales, los organismos y organizaciones especializados -en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio-, así como los representantes designados por las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social, así como otras organizaciones no gubernamentales, en particular los actores que han surgido recientemente, como pequeños grupos y asociaciones rurales y urbanas del Sur y del Norte, grupos que luchan contra la pobreza, organizaciones de campesinos y agricultores y sus asociaciones nacionales e internacionales, organizaciones voluntarias, asociaciones de jóvenes, organizaciones comunitarias, sindicatos y asociaciones de trabajadores, representantes del sector privado, los bancos regionales y otras instituciones financieras y organismos internacionales de desarrollo, sobre la base de diversos acuerdos, incluida la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, y de las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos, y velando por la aportación más efectiva posible de estas entidades". A/HRC/RES/6/13, de 28 de septiembre de 2007, pár. 10.

Con la transición al Consejo y el proceso de revisión de los mandatos y mecanismos de la Comisión por parte del nuevo órgano, también el Foro Social fue revisado y renovado en 2007. Efectivamente, por medio de la Resolución 6/13, de 2007, el Consejo de Derechos Humanos (...) “*Decide* conservar el Foro Social como un espacio singular para el diálogo interactivo entre los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y los distintos interesados, incluidas las organizaciones de base, y subraya la importancia de hacer esfuerzos coordinados en los planos nacional, regional e internacional para promover la cohesión social sobre la base de los principios de la justicia social, la equidad y la solidaridad, así como para abordar la dimensión social y los problemas del proceso de globalización en curso”⁴¹⁷.

El nuevo Foro Social tiene actualmente algunos rasgos diferentes de los que tenía en la época de la Comisión. En primer lugar, no se encuentra más vinculado al Comité Asesor, el sucesor de la Subcomisión, sino que ahora está vinculado directamente al Consejo de Derechos Humanos. La segunda diferencia adviene de dicho cambio: el presidente del Foro Social ya no es un miembro del principal órgano subsidiario del Consejo (como era el caso de la antigua Subcomisión) pero un representante gubernamental. En el aspecto organizacional, el nuevo Foro se reúne tres días laborales al año (uno a más que en la época de la Comisión) y se concentra en asuntos temáticos definidos por el Consejo.

Mientras funcionó bajo los auspicios de la Subcomisión, el Foro Social se reunió en tres ocasiones: en 2002, en 2004, en 2005 y en 2006. Desde que ha sido creado en el 2002 hasta los días de hoy, con excepción del año 2010, el enfoque temático del Foro Social ha girado sustancialmente en torno a la pobreza en todos sus matices⁴¹⁸.

⁴¹⁷ A/HRC/RES/6/13, de 28 de septiembre de 2007, pár. 3.

⁴¹⁸ Así, el primer encuentro del Foro Social (2002) tuvo como temas el derecho a la alimentación adecuada y la reducción de la pobreza; el segundo (2004) trató de la relación

3.2.2. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías es el sucesor, en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos, del Grupo de Trabajo sobre las Minorías, que había sido creado por la Subcomisión en 1995⁴¹⁹ y que tenía el mandato general de promover los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y el mandato específico de “*examinar la promoción y la realización práctica de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*”, “*examinar posibles soluciones a los problemas de las minorías, en particular promoviendo la comprensión mutua entre minorías y entre minorías y gobiernos*” y “*recomendar nuevas medidas, en su caso, para la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*”⁴²⁰. El Grupo de trabajo, que realizó doce sesiones entre los años de 1995 y 2006, funcionó activamente en este período, ocupándose no sólo de la construcción de conceptos sobre

entre la pobreza rural y los derechos de los campesinos y otras comunidades rurales; el tercero (2005) giró en torno a la pobreza y crecimiento económico; el cuarto (2006) trató de la lucha contra la pobreza y el derecho a la participación: el papel de las mujeres; el quinto (2008) trató de erradicación de la pobreza en el contexto de los derechos humanos, entre otros y el sexto (2009) del impacto negativo de la crisis económica y financiera en los esfuerzos para combatir la pobreza, entre otros. *Vid* E/CN.4/Sub.2/2002/18, de 9 de agosto de 2002; E/CN.4/Sub.2/2004/26, de 02 de agosto de 2004; E/CN.4/Sub.2/SF/2005/2, de 16 de junio de 2005; A/HRC/Sub.1/58/15, de 11 de agosto de 2006; A/HRC/10/65, de 16 de enero de 2009; A/HRC/13/51, de 25 de noviembre de 2009.

⁴¹⁹ El establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre las minorías había sido recomendado por la Subcomisión en su Resolución 1994/4, de 19 de agosto de 1994, y autorizado por la Comisión de Derechos Humanos (Resolución 1995/24 de 3 de marzo de 1995), autorización que posteriormente fue confirmada por el ECOSOC (Resolución 95/31, de 25 de julio de 1995). Tres años después, el ECOSOC extiende el mandato del Grupo de Trabajo por medio de la Resolución 1998/246, de 30 de julio de 1998.

⁴²⁰ *Vid* Resolución 1995/31, de 25 de julio de 1995, del Consejo Económico y Social, pár. 1, a), b) y c). *Cursivas añadidas.*

cuestiones de minorías, sino también en otras medidas de promoción y protección en general⁴²¹.

Con la transición al Consejo, se extinguió el Grupo de Trabajo, creándose en su lugar el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, para que, en las palabras del Consejo, “*proporcione una plataforma para promover el diálogo y la cooperación en cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, que aporte contribuciones temáticas y conocimientos especializados a la labor de la Experta Independiente sobre Cuestiones de las Minorías*”⁴²². El foro se reúne en Ginebra dos días laborales al año, cuenta con un presidente designado por el presidente del Consejo de Derechos Humanos de entre los expertos en cuestiones de minorías y con base en el criterio de rotación regional⁴²³. Asimismo, el Foro guía sus trabajos según las orientaciones del Experto Independiente sobre Cuestiones de las Minorías⁴²⁴. El referido experto está encargado no sólo de la organización del encuentro anual, sino también de informar al Consejo de Derechos Humanos sobre los resultados de los debates y las recomendaciones que de allí surgieron.

⁴²¹ El Grupo de Trabajo sobre las minorías ha elaborado diversos estudios, sobre temas tan variados como existencia y reconocimiento de minorías; autodeterminación, autonomía y participación en la vida pública; minorías religiosas y educación; derechos lingüísticos, cultura; ciudadanía, domicilio y residencia; desarrollo y presupuesto participativo, racismo, resolución y prevención de conflictos, entre otros. *Vid* los siguientes documentos de la Subcomisión, elaborados por el Grupo de Trabajo y por el Experto Independiente sobre cuestiones de las minorías: E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, de 04 de abril de 2005; E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3, de 23 de junio de 2006; E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/WP.1, de 28 de junio de 2006; E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2, de 03 de abril de 2000; E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5, de 25 de mayo de 2005; E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.4, de 19 de abril de 2005; E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.3, de 22 de abril de 2005; E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.3, de 10 de mayo de 2000, entre otros.

⁴²² Resolución A/HRC/RES/6/15, de 28 de septiembre de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, pár. 1. Cursivas añadidas.

⁴²³ Conforme estipula la Res. 6/15: “*Pide al Presidente del Consejo de Derechos Humanos que, sobre la base de la rotación geográfica y en consulta con los grupos regionales, designe para cada período de sesiones un presidente del Foro de entre los expertos en cuestiones de minorías, cuya candidatura habrá sido propuesta por los miembros y los observadores del Consejo; el presidente, que será elegido a título personal, se encargará de preparar el resumen de las deliberaciones del Foro, que se distribuirá a todos los participantes del Foro*”. Resolución A/HRC/RES/6/15, de 28 de septiembre de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, pár. 4.

⁴²⁴ *Vid* Resolución A/HRC/RES/6/15, de 28 de septiembre de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, pár. 5.

3.2.3. El mecanismo de expertos sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene como antecedente el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas⁴²⁵, que funcionaba también en el ámbito de la Subcomisión, y que se reunía durante cinco días laborales antes del período ordinario de sesiones de este órgano, con el fin de “*examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas*”⁴²⁶, prestando especial atención a la evolución de las normas relativas a los derechos de este colectivo⁴²⁷.

Con el proceso de reforma que resultó en la extinción de la Comisión, el entonces recién creado Consejo solicitó la realización de una reunión oficiosa entre Estados, pueblos indígenas y otros interlocutores, para debatir los mecanismos más apropiados para dar seguimiento a la labor del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas⁴²⁸. Unos meses después, el Consejo crea el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pensado para ser un órgano subsidiario del propio Consejo (y no más subsidiario de un órgano subsidiario del Consejo, en este caso el Comité Asesor), con la función de “proporcionar al Consejo los *conocimientos*

⁴²⁵ El Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas fue creado por medio de la Resolución del ECOSOC 1982/34, de 7 de mayo de 1982, y la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos n. 1998/20, de 9 de abril de 1998. Posteriormente, en el año 2000, el ECOSOC establece como órgano subsidiario suyo un Foro permanente para las cuestiones indígenas (Res. 2000/22, de 28 de julio de 2000). Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos instituyó un relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (Res. E/CN.4/2001/57, de 24 de abril de 2001).

⁴²⁶ Res. 1982/34, de 7 de mayo de 1982, del Consejo Económico y Social, párr. 1. Cursivas añadidas.

⁴²⁷ En la Res.1982/34 Consejo Económico y Social “*Decide* que el Grupo de Trabajo prestará atención especial a la evolución de las normas relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta tanto las semejanzas como las diferencias por lo que respecta a la situación y a las aspiraciones de las poblaciones indígenas en todo el mundo”. *Ibid*, párr. 2.

⁴²⁸ Vid A/HRC/RES/6/16, de 28 de septiembre de 2007.

*temáticos especializados sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas de la manera y forma solicitadas por el Consejo*⁴²⁹. Dentro de los objetivos de su trabajo, el Mecanismo de Expertos puede sugerir propuestas para aprobación y consideración del Consejo de Derechos Humanos⁴³⁰.

El nuevo mecanismo está compuesto de 5 expertos independientes, elegidos por un proceso de selección especificado en el Reglamento del Consejo⁴³¹ y con la recomendación de tener debidamente en cuenta los expertos de origen indígena. Los mandatos tienen duración de tres años, con la posibilidad de una reelección. Los miembros pueden encontrarse por hasta cinco días al año, en una combinación de sesiones públicas y privadas. Aunque tiene autonomía para decidir sobre sus propios métodos de trabajo, el Mecanismo no está autorizado a adoptar resoluciones o decisiones. Con vistas a fomentar la cooperación y evitar la duplicación de labores, tanto el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas como un miembro del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas -órgano permanente del Consejo Económico y Social- participan de los encuentros anuales del Mecanismo⁴³².

3.2.4. El Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el Derecho al Desarrollo

El Grupo de Trabajo de composición abierta⁴³³ sobre el Derecho al Desarrollo fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en 1998⁴³⁴

⁴²⁹ A/HRC/RES/6/36, de 14 de diciembre de 2007, pár.1. Cursivas añadidas.

⁴³⁰ *Ibid*, pár. 1, b).

⁴³¹ Tal proceso de selección “se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento establecido en los párrafos 39 a 53 del anexo de la resolución 5/1 del Consejo, de 18 de junio de 2007”. *Ibid*, pár. 3.

⁴³² *Ibid*, pár. 5.

⁴³³ La expresión “de composición abierta” quiere decir que los encuentros del grupo de trabajo son públicos y que de él pueden participar todos los Estados miembros de la ONU, además de los Estados observadores, organizaciones intergubernamentales y ONGs con status consultivo.

con el mandato para: *-monitoreo y revisión del progreso* en la promoción e implementación del derecho al desarrollo; *-revisión de informes y otra información sometida* por Estados, agencias de la ONU y otras organizaciones internacionales relevantes y las ONG y; *-presentación de un informe anual al Consejo*, explicando sus deliberaciones y ofreciendo orientación a la OACNUDH con relación a la implementación del derecho al desarrollo y sugiriendo posibles programas de asistencia técnica a pedido de los países interesados⁴³⁵. Durante el período en que funcionó bajo el auspicio de la Comisión el grupo de trabajo sobre el desarrollo se reunió en siete períodos de sesiones⁴³⁶.

Con la transición institucional, la decisión sobre el destino de dicho grupo de trabajo fue repasado para su sucesor, juntamente con el de otros mecanismos⁴³⁷. En marzo de 2007, el Consejo de Derechos Humanos renovó su mandato por 2 años⁴³⁸. En esta ocasión, también se renovó el Equipo Especial de Alto Nivel sobre el ejercicio del Derecho al Desarrollo, establecido en el marco del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo.

3.2.5. Los mecanismos relacionados al seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

En el marco de la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*, realizada entre 31 de agosto y el 08 de septiembre de 2001 en África del Sur,

⁴³⁴ Vid A/CN.4/RES/1998/72, de 22 de abril de 1998.

⁴³⁵ Vid E/DEC/1998/269, de 30 de Julio de 1998, del Consejo Económico y Social, a); también A/CN.4/RES/1998/72, de 22 de abril de 1998, pár. 10, a).

⁴³⁶ El primer y el segundo período de sesiones se realizaron en el año 2000. Posteriormente hubo reuniones en los años 2002 (3er período), 2003 (4º), 2004 (5º), 2005 (6º) y 2006 (7º período de sesiones).

⁴³⁷ Vid A/CN.4/RES/2006/1, de 27 de marzo de 2006, por el que la Comisión dio por encerrados sus trabajos y transfirió todos los informes al Consejo.

⁴³⁸ Vid A/HRC/RES/4/4, de 30 de marzo de 2007, del Consejo de Derechos Humanos.

los Estados establecieron la *Declaración y Programa de Acción de Durban* –en referencia al nombre de la ciudad sudafricana en que se realizó la Conferencia– y asumieron el compromiso de trabajar juntos para erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia⁴³⁹. La Declaración y Programa de Acción de Durban funcionan, así, como una amplia guía de acción para que los Estados puedan alcanzar los objetivos propuestos en el evento.

En atención a tal propósito expresado por los Estados en la Declaración y Programa de Acción de Durban, la Comisión estableció algunos mecanismos de seguimiento de los compromisos asumidos en Sudáfrica: el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban; el Grupo de Eminentes Expertos Independientes para la Declaración y Programa de Acción de Durban; el Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Personas de Ascendencia Africana. Al dar inicio a sus labores, el Consejo asumió los mandatos de la Comisión y además creó el Comité *Ad Hoc* sobre la Elaboración de Estándares Complementarios.

Así, el primer de ellos es el *Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban*, que es un grupo de trabajo de composición abierta⁴⁴⁰, establecido como procedimiento especial por la Comisión de Derechos Humanos, con un mandato definido para elaborar recomendaciones dirigidas hacia la implementación efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban, además de construir estándares internacionales para fortalecer y actualizar los instrumentos internacionales sobre el tema⁴⁴¹. Con la extinción de la Comisión,

⁴³⁹ Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Doc. A/CONF.189/12, de 31 de agosto a 08 de septiembre de 2001.

⁴⁴⁰ El grupo de trabajo de composición abierta incluye, en este caso, además de todos los Estados miembros y los Estados observadores de la ONU, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales acreditadas ante el ECOSOC, también a las ONGs acreditadas ante la Conferencia Mundial de Durban.

⁴⁴¹ En palabras de la Resolución 2002/68, la Comisión de Derechos Humanos:

“7. *Decide* crear un grupo de trabajo intergubernamental con el siguiente mandato:

a) Formular recomendaciones respecto de la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban;

el mandato del Grupo de Trabajo Intergubernamental fue asumido por el Consejo. En 2006, la función de elaboración de estándares internacionales complementarios a las normas internacionales ya existentes sobre el tema fue entregada a un Comité *Ad Hoc* creado para este fin.

Así, el *Comité Ad Hoc sobre la Elaboración de Estándares Complementarios* fue establecido en diciembre de 2006, con el mandato de “elaborar, como cuestión prioritaria y necesaria, normas complementarias en forma de convención o protocolo adicional de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que subsanen las lagunas de ésta y que también establezcan una nueva normativa para combatir todas las formas del racismo contemporáneo, incluida la incitación al odio racial o religioso”⁴⁴². El Comité *ad hoc* celebra un período de sesiones de diez días hábiles al año, período en el que redacta instrumentos jurídicos sobre el tema. La primera sesión se realizó en febrero de 2008.

El *Grupo de Eminentes Expertos independientes para la Declaración y Programa de Acción de Durban* fue propuesto en el contexto de la Conferencia de 2001, ocasión en la que los Estados solicitaron al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que “coopere con cinco eminentes expertos independientes, uno de cada región, nombrados por el Secretario General entre los candidatos propuestos por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, tras consultar a los grupos regionales, para que supervisen la aplicación de las disposiciones de la Declaración y el Programa de Acción”⁴⁴³. En consecuencia de tal disposición, en 2003 el Secretario General nombró a cinco eminentes expertos independientes, con la función de vigilar la aplicación de las provisiones de la Declaración y Programa

b) Preparar normas internacionales complementarias que fortalezcan y actualicen los instrumentos internacionales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en todos sus aspectos;
Resolución 2002/68, de 25 de abril de 2002, de la Comisión de Derechos Humanos.

⁴⁴² Res. A/HRC/DEC/3/103, de 8 de diciembre de 2006, párr. a). *Vid* también A/HRC/RES/6/21, de 28 de septiembre de 2007, que ofrece más detalles sobre el mandato del Comité *Ad hoc*.

⁴⁴³ Doc. A/CONF.189/12, de 31 de agosto a 08 de septiembre de 2001, párr. 191, b), cursivas añadidas. Posteriormente, tal solicitud de la Conferencia Mundial fue reiterada por la Res. 56/266, de 27 de marzo de 2002.

de Acción de Durban, ayudar al Alto Comisionado a elaborar un informe anual sobre la marcha de las actividades y; examinar las normas e instrumentos internacionales existentes sobre el tema con el objetivo de preparar normas complementarias⁴⁴⁴. El Grupo de se reunió por primera vez en Ginebra del 16 al 18 de septiembre de 2003⁴⁴⁵.

El Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Personas de Ascendencia Africana fue propuesto en 2001 por el documento final de la Conferencia de Durban⁴⁴⁶ y creado en 2002 por la Comisión de Derechos Humanos, con el mandato para estudiar problemas de discriminación racial a que hacen frente las personas de ascendencia africana que viven en la diáspora; proponer medidas encaminadas a garantizar el acceso pleno y efectivo de tales personas al sistema judicial; presentar recomendaciones sobre la formulación, aplicación y vigilancia de disposiciones para suprimir la categorización racial; examinar propuestas relativas a la eliminación de la discriminación racial contra

⁴⁴⁴ Sobre el mandato de los eminentes expertos independientes, la Res. 2003/30 dispone que: "La Comisión de Derechos Humanos

(...)

21. *Acoge complacida también* los progresos realizados con respecto al nombramiento de eminentes expertos independientes y reconoce el grado de eminencia de los candidatos propuestos, y, teniendo en cuenta el mandato confiado a esos expertos y la necesidad de mantener ese mandato en examen permanente, decide modificarlo como sigue:

a) Vigilar la aplicación de las disposiciones de la Declaración y Programa de Acción de Durban, en cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ayudar a éste a preparar el informe anual sobre la marcha de las actividades que presenta a la Comisión y a la Asamblea General basándose en la información y las observaciones facilitadas por los Estados, los órganos pertinentes de derechos humanos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y otros mecanismos de la Comisión, las organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos;

b) Teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo de Trabajo, pide a los eminentes expertos independientes que ayuden al Alto Comisionado para los Derechos Humanos a evaluar las normas e instrumentos internacionales actualmente existentes para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a efectos de la preparación de normas complementarias;"

Res. E/CN.4/RES/2003/30, de 23 de abril de 2003, de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 21.

Vid también Res. 59/177, de la Asamblea General, de 02 de marzo de 2005.

⁴⁴⁵ E/CN.4/2004/112, de 10 de febrero de 2004.

⁴⁴⁶ En el Programa de Acción, se pidió a la Comisión de Derechos Humanos que "considere la posibilidad de establecer un grupo de trabajo u otro mecanismo en las Naciones Unidas para que estudie los problemas de discriminación racial a que hacen frente los afrodescendientes que viven en la diáspora africana y haga propuestas para la eliminación de la discriminación racial contra esas personas". Doc A/CONF.189/12, de 31 de agosto a 08 de septiembre de 2001, Programa de Acción, párr. 7.

los africanos y las personas de ascendencia africana en el mundo; y examinar cuestiones relacionadas con su bienestar⁴⁴⁷. En 2008, el Consejo de Derechos Humanos renovó el mandato del Grupo de Expertos⁴⁴⁸, manteniendo prácticamente intacto su mandato. El Grupo de reúne en una sesión anual de cinco días y presenta un informe anual al Consejo.

Finalmente, indicar que en 2006 la Asamblea General decidió realizar una conferencia de revisión sobre la implementación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, que se realizó en el 2009. Como heredero de los mandatos de la Comisión, se le solicitó al Consejo la preparación de la conferencia de revisión, estableciendo el Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban y haciendo uso de los tres mecanismos de seguimiento entonces existentes⁴⁴⁹. El objetivo era formular un plan de acción más concreto, además de producir informes y actualizaciones sobre el tema. La conferencia se desarrolló conforme a lo previsto y en septiembre de 2011, diez años después de la adopción de la Declaración y Programa de Acción de Durban, la Asamblea General adoptó una resolución reafirmando em compromiso adquirido en 2011⁴⁵⁰.

4. El funcionamiento de la reglamentación del Consejo de Derechos Humanos

Además de la naturaleza jurídica de las reglas que determinan la composición del órgano y de su estructura orgánica interna, resulta evidente que todo órgano requiere para su buen funcionamiento contar con un reglamento que prevea un procedimiento de trabajo en su seno. Necesidad que

⁴⁴⁷ Vid Res. 2002/68, de 25 de abril de 2002, de la Comisión de Derechos Humanos, pár. 8, modificada por la Res. 2003/30, de 23 de abril de 2003, pár. 24 y 25.

⁴⁴⁸ Vid Res. A/RES/HRC/9/14, de 24 de septiembre de 2008.

⁴⁴⁹ Son ellos: el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban; Grupo de Eminentes expertos independientes para la Declaración y Programa de Acción de Durban; el Grupo de Trabajo de Expertos sobre las personas de ascendencia africana.

⁴⁵⁰ A/66/L.2, de 22 de septiembre de 2011.

afecta a la seguridad jurídica, a la propia concepción y relevancia del órgano en cuestión y a su relativa autonomía, por lo que influye decisivamente en su concepción y naturaleza como órgano.

Pues bien, siguiendo la orientación general de la Resolución 60/251, de 2006, y ante la falta de disposiciones expresas a respecto, el Consejo de Derechos Humanos inició sus labores en junio de 2006 limitándose a utilizar las reglas de procedimiento de los comités de la Asamblea General y adoptando como suyos los arreglos y las prácticas de su antecesora. Dicha solución tuvo la ventaja de ofrecer flexibilidad en esta etapa inicial, caracterizada por la indefinición, pero también trajo consigo bastante incertidumbre, lo que generó una demanda por reglas claras y propias de procedimiento y de programa de trabajo. Como explica MANALO: “While according flexibility and latitude to the Council's conduct of its work during the first initial sessions, this arrangement also gave rise to episodes of confusion and unpredictability in the work of the Council. Calls were made for codified rules and procedure and clearer working methods formally adopted by the new human rights body. The aim was to ensure more certainty, predictability and transparency”⁴⁵¹.

Sin embargo, no fue sino hasta diciembre de ese mismo año, ante la necesidad de alcanzar una mayor seguridad y previsibilidad en los trabajos del Consejo, que este órgano estableció, en su tercer período ordinario de sesiones, dos grupos de trabajo con el fin de especificar la agenda, el programa de trabajo, las reglas de procedimiento y el reglamento del nuevo Consejo. Dichos grupos, creados por medio de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos 3/4, de 2006, iniciaron su labor en enero de 2007 y complementaron el trabajo de los otros grupos de trabajo existentes (el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, el Grupo de Trabajo sobre la revisión de los Procedimientos Especiales y el Grupo de Trabajo sobre el

⁴⁵¹ MANALO, E. A., “A Personal View on the Institution-Building Process Focusing on Rules of Procedure and Working Methods”, en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, p. 118.

Procedimiento de Denuncias)⁴⁵². El resultado final fue incluido en el paquete de construcción institucional, consolidado en la Resolución 5/1, de 18 de junio de 2007, centrándose, de un lado, en las reglas relativas a la fijación de la agenda del Consejo y, de otro, en el propio Reglamento, además de los métodos de trabajo y la muy relevante cuestión de la participación de las ONG, asuntos estos que analizaremos a continuación.

4.1. La agenda del Consejo de Derechos Humanos

Entre las tareas cruciales a la hora de establecer un nuevo órgano está la determinación de qué tipo de asuntos podrán o no ser objeto de su ámbito de apreciación, de ahí la importancia de elaborar una agenda con base en la cual trabajar. En las palabras de NADER: “La agenda define los puntos que van a ser tratados por el Consejo de Derechos Humanos en sus sesiones ordinarias y son, entonces, organizados en el programa de trabajo anual y de cada sesión del Consejo”⁴⁵³.

A pesar de que la traducción oficial al español de la Resolución 3 / 4, de 8 de diciembre de 2006, menciona la creación de un “programa” para el Consejo de Derechos Humanos, en la práctica la tarea consistía en la elaboración de una agenda. Como explica el facilitador del Grupo de Trabajo instituido por el Consejo en diciembre de 2006 con el encargo de elaborar la futura agenda y método de trabajo del Consejo, el Embajador de Guatemala MARTÍNEZ ALVARADO, la tarea principal del grupo consistía en elaborar una agenda que abarcara un listado no exhaustivo de asuntos con base en la agenda de la Comisión y en los intereses comunes de los Estados. Ello porque ya se daba como cierto que la agenda cambiaría según el Consejo se fuese desarrollando como órgano. Para MARTINEZ ALVARADO, “although the

⁴⁵² Resolución A/HRC/RES/3/4, *sobre la Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General: programa, programa anual de trabajo, métodos de trabajo y reglamento del Consejo de Derechos Humanos*, de 8 de diciembre de 2006.

⁴⁵³ NADER, L., “El papel de las ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU”. R. I. D. H. “Sur”, n. 7, año 4, 2007, p. 7-27, pág. 14.

translation into Spanish of resolution 3/4 referred to a 'programme' as indicated in the first paragraph, it was clear to the Facilitator that the task was to formulate an agenda. (...)The task was therefore to achieve a number of minimum objectives and to follow up subjects from the former Commission with regard to the fulfilment of resolution 60/251. At the same time, it also had to put forward an agenda proposal that would strike a balance between the following aspects: -all human rights (economic, social, cultural, civil and political)- the different positions of developed and of developing countries. (...) the aim was not to produce an exhaustive list of subjects but to look for areas of common interest"⁴⁵⁴.

El acuerdo alcanzado en el grupo de trabajo y plasmado en la Resolución 5/1, de 18 de junio de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, prevé la existencia de diez temas, en contraposición a los veintiuno con que contaba la agenda de la Comisión⁴⁵⁵. Es importante recordar que la agenda de

⁴⁵⁴ Vid MARTÍNEZ ALVARADO, C. R., "Agenda and Annual Programme of Work", en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, p. 113.

⁴⁵⁵ La agenda (o programa) de la Comisión de Derechos Humanos, reestructurada conforme su Resolución 1998/84, disponía los siguientes temas: 1) Elección de la Mesa; 2) Aprobación del programa; 3) Organización de los trabajos del período de sesiones; 4) Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos; 5) El derecho de los pueblos a la libre determinación y su aplicación a los pueblos sometidos a dominación colonial o extranjera o a ocupación extranjera; 6) El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas de discriminación; 7) El derecho al desarrollo.; 8) Cuestión de la violación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina; 9) Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo: a) Cuestión de los derechos humanos en Chipre; b) Procedimiento establecido en virtud de la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social; 10) Los derechos económicos, sociales y culturales; 11) Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de: a) La tortura y la detención; b) Las desapariciones y las ejecuciones sumarias; c) La libertad de expresión; d) La independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad; e) La intolerancia religiosa; f) Los estados de excepción; g) La objeción de conciencia al servicio militar; 12) Integración de los derechos humanos de la mujer y perspectiva de género: a) La violencia contra la mujer; 13) Derechos del niño; 14) Grupos e individuos especiales: a) Trabajadores migrantes; b) Minorías; c) Éxodos en masa y personas desplazadas; d) Otros grupos e individuos vulnerables; 15) Cuestiones indígenas; 16) Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: a) Informe y proyectos de decisión; b) Elección de miembros; 17) Promoción y protección de los derechos humanos: a) Situación de los Pactos internacionales de derechos humanos; b) Defensores de los derechos humanos; c) Información y educación; d) Ciencia y medio ambiente; 18) Buen funcionamiento de los mecanismos de derechos humanos: a) Órganos creados en virtud de los tratados; b) Instituciones nacionales y arreglos regionales; c) Adaptación y fortalecimiento de los mecanismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos; 19) Servicios

la Comisión de Derechos Humanos se caracterizaba por ser relativamente rígida, pero a la vez lo suficientemente amplia como para incluir una gran variedad de temas, aspecto este que constituía una fortaleza. Otro aspecto importante era su previsibilidad, lo que posibilitaba la organización previa para que diversos actores pudieran participar en las sesiones de la Comisión. Para ABRAHAM: “La comisión tenía una agenda fija con veintiún artículos de orden del día que fueron adoptados en 1998 después de negociaciones políticas detalladas. Esta agenda no cambió cada año y por lo tanto sus participantes particularmente las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), se vieron beneficiadas de la previsibilidad de saber aproximadamente cuando un asunto de orden del día aparecería durante la sesión anual y cual artículo temático podían presentar bajo sus inquietudes particulares”⁴⁵⁶. Por otro lado, como resalta la ONG International Service for Human Rights, entre sus desventajas estaba la dificultad para priorizar los temas más importantes, el exceso de tópicos para debate, la desvinculación de los debates de las decisiones reales adoptadas por los Estados, la clasificación arbitraria de los temas y un exceso de politización de algunos temas de la agenda, especialmente los relativos a resoluciones sobre países.⁴⁵⁷

de asesoramiento y cooperación técnica en materia de derechos humanos; 20) Racionalización de la labor de la Comisión; 21) a) Proyecto de programa provisional del [...] período de sesiones de la Comisión; b) Informe de la Comisión al Consejo Económico y Social sobre los trabajos de su [...] período de sesiones. *Vid Programa Reestructurado de la Comisión de Derechos Humanos*, decisión 1998/84 de la Comisión de Derechos Humanos, de 24 de abril de 1998, disponible en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/2848af408d01ec0ac1256609004e770b/1f3b61daeff0a6cd802566cd006048ad?OpenDocument#84>, consultado el 05 de septiembre de 2011.

⁴⁵⁶ ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁵⁷ Según manual elaborado por dicha Organización: “The Commission had a fairly rigid, inflexible, and broad agenda and the main ‘agenda Items’, which were arrived at after detailed political negotiations, remained virtually unchanged from 1999 to 2006. As the agenda Items were broad enough to cover a range of sub-issues, NGOs and States were able to raise a wide variety of issues of concern in their statements under the different Items. The main strengths of the agenda were that it ensured that the Commission had to give some time to each of these agenda Items, or human rights themes, every year. As the broad agenda was pre-determined, States were not able to exclude these subjects for political or ideological reasons. Its predictability allowed NGOs to plan their participation; its breadth gave diverse NGOs the platform to make public statements on a wide range of issues of concern to them, even if they were restricted to a three-minute time limit. On the downside however, the lack of prioritisation in the agenda and the multiplicity of issues covered meant that very few issues were discussed in an in-depth manner. As there was a large volume of NGO statements compressed in a short time 15, there was no guarantee that the statements were adequately listened to, discussed, or acted upon. There were limited opportunities for a genuine dialogue between States, special

En lo que al Consejo de Derechos Humanos se refiere, éste tiene una agenda de trabajo más corta, simple y concisa que la de su antecesora, aunque sigue siendo lo suficientemente general como para incluir otros temas y preocupaciones relevantes. Para WESCHLER: “En comparación con la agenda del organismo anterior, la del nuevo Consejo es más simple (abarca 10 puntos en lugar de 21) y mucho más clara, lo que permite que quienes no son expertos en el tema entiendan lo que se va a discutir y en qué momento, sin tener que revisar numerosas páginas de anotaciones ni recurrir a la ayuda de especialistas, como sucedía con la agenda de la Comisión”⁴⁵⁸. Este resultado alcanzado simboliza un medio término entre las propuestas existentes en los debates preparatorios, que alternaban entre seguir una estructura más rígida, y por consiguiente, también más larga y exhaustiva -como la de la antigua Comisión-, privilegiando así la seguridad y previsibilidad, o una estructura más flexible, con un número más reducido de ítems, más abiertos y que permitiera incluir nuevos asuntos que fuesen surgiendo a la largo del tiempo⁴⁵⁹. Conforme

procedures, and NGOs, and there was duplication of concerns and issues between the different agenda items. The debate under any agenda item was in many ways disconnected from the political decision-making process that was dependent on member States tabling a resolution or decision, and negotiations took place in meetings or consultations outside of the plenary. (...)The rigidity of the agenda, combined with the practice of the Commission of mainly taking action on country situations under three agenda items, led to the arbitrary classification of issues, and to the excessive politicization of certain agenda items. It moved the focus away from what action should be taken to what item the action was taken under. This has particularly been the case for country-specific discussions and resolutions, with States blocking attempts to have countries considered under item 9 of the agenda and only agreeing, if at all, to action under item 19 of the agenda because of a perception of lesser stigma attached to the latter.” ISHR/F.E.S. *A new chapter for human rights: a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, SIDH, Ginebra, Junio 2006, pp. 20 y 21.

⁴⁵⁸ WESCHLER, J., “Consejo de Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁵⁹ Como explica ABRAHAM: “En las discusiones del año pasado en el grupo de trabajo, un número de Estados expresó su preferencia por una agenda estructurada, con un artículo temático pre identificado en las directivas de la agenda de la Comisión. Otros sugirieron tener una agenda genérica, que no identificara temáticas de asuntos específicos por adelantado, pero en cambio podía permitir a los Estados sugerir cada año los asuntos que deseaban discutir. Estos Estados pensaron que la predicción se podría asegurar a través del programa de trabajo anual el cual identificaría la sesión en la que serían discutidos los diferentes temas. El paquete de la construcción institucional que fue aceptado finalmente por el Consejo, proporciona un compromiso entre estas dos propuestas. Es una agenda estructurada con diez asuntos del orden del día e incluye la temática y asuntos del orden del día de un país, en el que los autores de la agenda estructurada habían sostenido fuertemente. Incluye también asuntos del orden del día enfocados a diferentes mecanismos de Derechos Humanos y entidades que son creadas por el Consejo o con quien interactúa. La nueva agenda como actualmente

estipulado en la Resolución 5/1, de 2007, los asuntos de los que debe encargarse el Consejo son los siguientes:

“Tema 1 - Cuestiones de organización y de procedimiento

Tema 2 - Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

Tema 3 - Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Tema 4 - Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo

Tema 5 - Órganos y mecanismos de derechos humanos

Tema 6 - Examen Periódico Universal

Tema 7 - Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados

Tema 8 - Seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Viena

Tema 9 - Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban

Tema 10 - Asistencia técnica y fomento de la capacidad”⁴⁶⁰

Entre los puntos fuertes de la Agenda del Consejo de Derechos Humanos podemos destacar: 1) *el reconocimiento formal -y desafortunadamente aún tan necesario- de la indivisibilidad de los derechos*

aparece, representa una mejora en la agenda de la Comisión, proporcionando una mezcla de agenda confiable y artículos más amplios y flexibles en la agenda.” ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁶⁰ A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007.

humanos, con la inclusión del derecho al desarrollo de un lado, y, de otro; 2) *la posibilidad de examinar*, bajo el tema 4, *las situaciones por países fuera del contexto del Examen Periódico Universal o del Procedimiento confidencial*, cuestión que tradicionalmente ha sido tan controvertida en el trabajo de la Comisión y que amenazaba con ser excluida del ámbito de competencia del Consejo. Por otro lado, como se puede ver, junto a los temas generales, aparecen los ítems específicos que permanecen desde los tiempos de la Comisión como individualizados, uno de ellos referido a la situación general de los derechos humanos en un ámbito geográfico específico –Palestina y otros Territorios Árabes Ocupados (Tema 7)– y el segundo, referido a determinadas violaciones de derechos humanos a nivel universal (tema 9), y que se han mantenido para subrayar la importancia de tales cuestiones. Sin embargo, se trata de asuntos controvertidos, sobre todo el primero, y no faltan voces que abogan que hubiese sido preferible la inclusión de un ítem general sobre situaciones de ocupación, de modo a permitir que otras hipótesis de territorios ocupados, y no sólo la de Palestina, fuesen apreciadas por el Consejo. En este sentido, la singularización de la ocupación palestina ha sido entendida por algunos actores, conforme veremos más adelante en el Capítulo 7, como un símbolo de la permanencia de la selectividad que marcaba la Comisión⁴⁶¹.

Asimismo, la agenda debe obedecer a una serie de principios, la mayor parte de ellos destinados a combatir el problema de la selectividad, pero también con miras hacia una mayor efectividad y flexibilidad en las decisiones. Se trata de los principios de: universalidad, imparcialidad, objetividad, no selectividad, dialogo constructivo y cooperación; previsibilidad; flexibilidad, transparencia; rendición de cuentas; equilibrio; carácter incluyente / exhaustivo; perspectiva de género; implementación y seguimiento de decisiones⁴⁶². Esta

⁴⁶¹ Vid NADER, L., “*El papel de las ONG...*”, *op. cit.*, p. 14; HUMAN RIGHTS WATCH, “Human Rights Council: no more business as usual”, de 19 mayo de 2006, disponible en: <http://www.hrw.org/legacy/background/un/un0506/>, consultado el 24 de septiembre de 2011; AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI), “Conclusion of the United Nations Human Rights Council’s institution building: has the spirit of General Assembly Resolution been honoured?”, de 20 de junio de 2007, AI Index: IOR 41/015/2007 (Público).

⁴⁶² Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007.

también es una diferencia respecto a la agenda de la Comisión de Derechos Humanos, que carecía de cualquier mención a principios en los cuales basarse.

Con relación al resultado final de la agenda del Consejo, no se oculta que es resultado de un proceso de negociación política conforme a los intereses de los Estados participantes, y por consiguiente, no necesariamente buscando el mejor desarrollo posible de las actividades del Consejo. Como bien aclara MARTÍNEZ ALVARADO: “The resultant text should not be regarded from an academic perspective or viewed as a conceptual exercise but has to be seen as the result of negotiation characterised by political interests and by the increasingly politicised issue of human rights. It is from this perspective that an answer can be found to the question of why certain topics were included or excluded by the Facilitator during the session. The result did not satisfy all the parties, hence the acceptance or rejection by some countries or groups of countries of the final proposal⁴⁶³”.

4.2. El reglamento, los métodos de trabajo y la participación de observadores

Las reglas de procedimiento y los métodos de trabajo están relacionados con aspectos prácticos del funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, tales como la realización de las sesiones ordinarias o especiales y el quórum necesario para la adopción de documentos, entre otros. Como hemos comentado anteriormente, el Consejo de Derechos Humanos no se ocupó verdaderamente del tema hasta diciembre de 2006, cuando determinó la creación de un grupo de trabajo para elaborar propuestas sobre las reglas de procedimiento y los métodos de trabajo del futuro órgano.

⁴⁶³ MARTÍNEZ ALVARADO, C. R., “*Agenda and Annual Programme...*”. *op. cit.*, p. 16.

En lo que a las reglas de procedimiento se refiere, la Resolución 60/251, de 15 de marzo de 2006, dispone que el Consejo “aplicará el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General, según proceda”, siempre y cuando la Asamblea General o el mismo Consejo no decidan lo contrario⁴⁶⁴. En lo que respecta a los métodos de trabajo, aún según la Resolución 60/251, de 2006, éstos “deberán ser transparentes, justos e imparciales y posibilitar un diálogo genuino, estar orientados a los resultados, permitir debates ulteriores de seguimiento de las recomendaciones y su cumplimiento, así como una interacción sustantiva con procedimientos y mecanismos especiales”.⁴⁶⁵

Así, como hemos insistido, el Consejo aplicó inicialmente las reglas que utilizaba la Comisión de Derechos Humanos, porque las reglas de trabajo de la Asamblea General aplicables a los Comités son bastante similares a las reglas de procedimientos para las comisiones funcionales del Comité Económico y Social, que eran las aplicables anteriormente a la Comisión, con algunas ligeras diferencias. Además, para facilitar el proceso, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos había organizado una compilación de documentos sobre los métodos de trabajo de la Comisión, sirviendo de base y de orientación para temas como, por ejemplo, la futura participación de las ONG y de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el trabajo del Consejo de Derechos Humanos⁴⁶⁶. Como explica la ONG International Service for Human Rights: “The Rules of Procedure of the General Assembly that are applicable to committees are quite similar to the Rules of Procedure for the functional commissions of the Economic and Social Council (ECOSOC), which applied to the work of the Commission in the past, and provide for virtually the same arrangements for discussion of substantive issues and voting. The Rules of Procedure of the General Assembly however

⁴⁶⁴ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 11.

⁴⁶⁵ *Ibid*, pár. 12.

⁴⁶⁶ Documento elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado “*Compilation of recent documents in relation to the enhancement of the working methods of the Commission on Human Rights (1999-2005)*”, disponible en: www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/, consultado el 5 de mayo de 2010.

provide for slightly different procedures to elect the Bureau, draft the agenda, and regarding the quorum for the meeting”⁴⁶⁷.

Como las reglas de procedimiento de la Asamblea General sólo ofrecían líneas generales, pero a la vez su similitud con el esquema anterior de la Comisión facilitaba su aplicación, sólo hacía falta desarrollar métodos de trabajo y reglas de procedimiento adicionales sobre temas en los que la labor del Consejo se diferenciaba de la labor de la Comisión, consolidándolas en el Reglamento del Consejo. En las palabras de MANALO: “At the outset, it was noted that a number of the rules of the committees of the General Assembly could immediately be applied to various aspects of the Council's work. As Facilitator, and in order to ensure focus in our work, I proposed that the working group consider adopting only new rules on particular procedures that were peculiar to the newly-established Council and already being put into practice, such as those on the President and the number of Vice-Presidents, special sessions, the program of work for each Council year, Working groups and informal arrangements and, most particularly, the universal periodic review (UPR)”⁴⁶⁸.

Si analizamos el resultado del paquete de construcción institucional, observamos que entre los métodos de trabajo del nuevo Consejo se prevén reuniones informativas y/o consultas informales sobre posibles futuras resoluciones o decisiones, algunas de ellas abiertas; reuniones de organización realizadas al principio de cada año de trabajo; debates, seminarios, grupos de trabajo y mesas redondas (definidos según el caso en concreto).⁴⁶⁹ También se establece que el quórum necesario para la toma de decisiones en el Consejo es de la mayoría simple de los miembros presentes y votantes⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ ISHR/F.E.S. “A new chapter for ...”, *op. cit.*, p. 18 y 19.

⁴⁶⁸ MANALO, E. A., “A Personal View on...”, *op. cit.*, p. 119.

⁴⁶⁹ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, VI, A.

⁴⁷⁰ Vid *Ibid*, Reglamento del Consejo, art. 20.

En comparación con la Comisión, las diferencias en las reglas de procedimiento y los métodos de trabajo no son radicales, pero existen. Como hemos visto, *el Reglamento del Consejo* es corto y se restringe a tratar de temas como la celebración de sesiones ordinarias y extraordinarias, la participación de observadores en el Consejo, reuniones de organización, elecciones, presidencia y vice-presidencia del Consejo, entre otros. En lo relativo a los métodos de trabajo, según hemos mencionado reiteradas veces en este trabajo, hay un aumento en el tiempo y periodicidad de las sesiones del Consejo respecto a su antecesora, además de que se flexibilizan los requisitos para realizar sesiones especiales. Asimismo, en lo relativo a la cultura de trabajo del Consejo, se promueven “buenas prácticas”, entre ellas la notificación temprana de las propuestas, el registro temprano de proyectos de resoluciones y de decisiones, la distribución temprana de todos los informes (principalmente de los relatores especiales), la responsabilidad de los patrocinadores de las resoluciones por países de asegurar el más amplio apoyo posible a sus propuestas antes de presentarlas para deliberación⁴⁷¹ y la medida en el recurso a las resoluciones⁴⁷².

La principal innovación en términos de los métodos de trabajo consistió en posibilitar que el Consejo utilice nuevos formatos de trabajo, sin restringirse exclusivamente a las resoluciones y las decisiones. En efecto, la Resolución 5/1, de 2007, dispone que: “Los otros resultados podrán incluir recomendaciones, conclusiones, resúmenes de los debates y una declaración del Presidente. Como esos resultados tendrían repercusiones jurídicas

⁴⁷¹ Sobre la recomendación de conseguir apoyo antes de presentar un proyecto de resolución sobre un país, hay que recordar que esto tuvo origen en una propuesta de la delegación de China. Como explica ABRAHAM: “La propuesta más controversial en las reglas de procedimiento fue la propuesta de China de que cualquier resolución en la situación de Derechos Humanos dentro de los países debía ser presentada solo con el apoyo de un tercio de los miembros del Consejo y adoptada solo si tuviera el apoyo de dos tercios de los miembros. Si esta propuesta hubiera sido aceptada, el Consejo habría estado efectivamente impedido para tomar acción en situaciones de los países. El texto final da una pauta meramente bajo los métodos de la sección de trabajo, que los proponentes de una resolución de país tienen la responsabilidad de asegurar los apoyos más amplios posibles para sus iniciativas (de preferencia 15 miembros) antes de que la acción sea tomada”. ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁷² Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 117.

distintas, deberían complementar y no reemplazar a las resoluciones y decisiones⁴⁷³. Con ello se persigue, también en la reglamentación de los trabajos en el Consejo de Derechos Humanos y de sus resultados, la eficacia a través de la flexibilidad. Asimismo, también es digno de destacarse el establecimiento de un plazo para la realización de las sesiones especiales, entre un mínimo de 2 y un máximo de 5 días hábiles después de la recepción oficial de su solicitud⁴⁷⁴.

Otro tema de especial interés entre los que trata el reglamento está la *participación de observadores*, y por estos la Res. 60/251, de 2006, entiende: “Estados que no sean miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales”⁴⁷⁵. Aún en la letra de la Resolución 60/251, de 2006, tal participación “deberá estar basada en las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos”⁴⁷⁶, de manera a asegurar una contribución lo más eficaz posible por parte de esas entidades.

Es importante mencionar que la participación de las ONG y de otros actores en la antigua Comisión, como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos⁴⁷⁷, era bastante significativa y ha sido esencial para la evolución

⁴⁷³ *Ibid*, pár. 118.

⁴⁷⁴ *Vid Ibid*, pár. 122.

⁴⁷⁵ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 11.

⁴⁷⁶ *Ibid*, pár. 11.

⁴⁷⁷ Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos son “organismos cuasi gubernamentales que ocupan una posición singular entre las funciones judicial y ejecutiva del Estado y, cuando existen, los representantes del pueblo elegidos democráticamente. Su establecimiento ha de tener por objeto promover y proteger los derechos humanos mediante la investigación efectiva de cuestiones generales de derechos humanos y de denuncias de particulares por violaciones de derechos humanos que han sufrido y mediante la formulación de recomendaciones en consecuencia”. Un ejemplo de las instituciones nacionales de derechos humanos serían los ombudsmen o los defensores del pueblo. AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI). “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la Protección y la Promoción Efectiva de los Derechos Humanos”, de julio de 2001, AI Index: IOR 40/007/2001, pág. 1.

institucional de este órgano⁴⁷⁸. Conforme afirmó el Secretario General en su nota explicativa: “Las organizaciones no gubernamentales son fundamentales para proporcionar aportes a políticas y perspectivas desde el terreno a los Estados Miembros. Asimismo, el aumento de la importancia y del activismo de instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales les ha otorgado un papel protagónico en el debate sobre los derechos humanos”⁴⁷⁹.

En lo que concierne a las ONG, que son los actores cuya participación es la que más encuentra resistencia por parte de algunos Estados⁴⁸⁰, éstas han contribuido, por medio de su experiencia y conocimiento sobre áreas diversas, a conformar la agenda de la Comisión, trayendo a la luz temas de interés y aportando información esencial y especializada sobre temas específicos o sobre la realidad de los países. Igualmente, por medio de su trabajo de *lobby* lograron influenciar políticas y resoluciones, de este órgano y dentro de los mismos Estados. La misma Resolución 60/251, de 2006, ha reconocido en su texto que “las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante en la promoción y protección de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional”⁴⁸¹. Asimismo, según describe LADOR: “Collaboration between NGOs, States and members has been crucial to moving the Commission from a technical body only concerned with setting standards to a forum dealing with more and more human rights implementation issues. The mobilization of public opinion, the actions –and sometimes the risks taken- by citizens and organizations, the exchange of views with experts, the

⁴⁷⁸ Sobre la participación y el estatuto jurídico de las Organizaciones No Gubernamentales en las Naciones Unidas, en especial en el área de los derechos humanos, *Vid*, entre otros: OTTO, D., “Non governmental organizations in the United Nations System: the emerging role of international civil society”, *H.R.Q.*, V. 18, N. 1, Feb.1996, pp. 107-141; MARTENS, K., *NGOs and the United Nations: institutionalization, professionalization and adaptation*, New York, Palgrave Macmillan, 2005; BRETT, R., “The role and limits of human rights NGOs at the United Nations”, *P.S.*, Aug 1995; FROUVILLE, O., “Une société servile à l’ONU ?”, *R.G.D.I.P.*, T. 110, 2006, V.2.; NADER, L., “*El papel de las ONG...*”, *op. cit.*

⁴⁷⁹ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 11.

⁴⁸⁰ Como relata ABRAHAM: “Algunos Estados sugirieron en las discusiones del grupo de trabajo que la participación de las Organizaciones no Gubernamentales en los diálogos interactivos fueran vistas como una excepción y que no existía garantía de que esto continuara en sesiones futuras. (Argelia, en nombre del grupo africano)”. El grupo de trabajo, sin embargo, no entró en una profunda discusión sobre la participación de Organizaciones No Gubernamentales o tomó decisiones adicionales al respecto. ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁸¹ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006.

publication of reports and evidences coming from fact-finding missions, all these elements have contributed to the progressive elaboration of the role, the practice and the responsibility of the Commission, which are now to be assumed by the Council”⁴⁸².

Las ONGs influenciaban en el trabajo de la Comisión de diferentes maneras, en la mayor parte de las veces por medio de arreglos informales que, con el tiempo, fueron adquiriendo el rango de práctica, consolidándose en la cultura de trabajo de la Comisión. Así, por ejemplo, éstas organizaciones asistían y participaban de negociaciones sobre resoluciones, organizando eventos y relacionándose con las delegaciones de los Estados. Como explica la ONG International Service for Human Rights: “NGOs accredited by the Economic and Social Council (ECOSOC) could attend all public sessions of the Commission, make oral statements under different agenda Items, and submit written statements, which were circulated to members of the Commission and made available to all participants along with other UN documents. A practice also evolved at the Commission enabled NGOs to attend and participate in negotiations on resolutions, unless the negotiations were specifically designated as being open only to co-sponsors of the resolution or some other restricted group. NGOs could organise ‘parallel events’ to discuss human rights issues and situations. These parallel events served as forums to present and discuss information, highlight key concerns, and network with other organisations. NGOs also had a great amount of informal interaction with government delegations whom they could approach in the main plenary room or meet outside the plenary”.⁴⁸³

⁴⁸² LADOR, Y., “The Role of Non- Governmental Organisations”, en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, pp. 137 y 138.

Como ha reconocido el Secretario General en su informe del 2005: “La estrecha relación de la Comisión con centenares de organizaciones de la sociedad civil brinda una oportunidad de colaboración con la sociedad civil que no existe en otras instancias”. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 181.

⁴⁸³ ISHR/F.E.S. “A new chapter for ...”, *op. cit.*, p. 88 y 89.

De ahí que, cuando se dio el tránsito de la Comisión hacia el Consejo, surgió la preocupación sobre cómo va a reglamentarse la participación de estos actores en el nuevo órgano. En la opinión de EUEDES: “Un aspect essentiel de la réussite ou de l'échec du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme résidera dans la préservation des liens essentiels qui étaient entretenus par la Commission avec les ONG et d'autres institutions ayant un rôle primordial pour la défense de droits de l'homme”⁴⁸⁴.

Como ya hemos mencionado, con la aprobación de la resolución fundacional en marzo de 2006, se prevé que la participación y consulta con las ONG, las INDH y los demás observadores se mantienen según la resolución del Consejo Económico y Social 1996/31, de 25 de julio de 1996, y según las prácticas de la Comisión, agregando, como vimos, la intención de asegurar “la contribución más eficaz posible de esas entidades”.⁴⁸⁵ Esta posición fue reafirmada posteriormente en el Reglamento del Consejo⁴⁸⁶, manteniéndose, al menos en un principio, la participación de estos actores en la misma medida que existía ante la Comisión⁴⁸⁷. En los términos de las reglas de procedimiento, las sesiones ordinarias y especiales como regla general son públicas, lo que permite la participación en ellas de las ONG con estatuto consultivo. Asimismo, se prevén reuniones y consultas informales en el Consejo abiertas a participación de diferentes actores, incluyendo las ONG.

⁴⁸⁴ EUEDES, M., “*De la Commission...*”, *op. cit.*, pp. 609 y 610.

⁴⁸⁵ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 11.

⁴⁸⁶ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 7.

⁴⁸⁷ Como describe ABRAHAM: “Durante el año pasado, El Embajador de Alba pudo desarrollar la práctica de que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) participasen en los diálogos interactivos del Consejo con procedimientos especiales asegurando así su participación total en el proceso de construcción de la institución y de las sesiones especiales. Además, tuvo cuidado de no eliminar pautas estrictas en la participación de Organizaciones No Gubernamentales, ya que esto habría abierto el asunto para el debate en el Consejo. En cambio se apoyó en las mismas Organizaciones No Gubernamentales para manejar el tiempo disponible y sugirió principios amplios en lugar de cuotas estrictas para manejar el número de veces que una Organización No Gubernamental hablara y escogiera a sus oradores. Este acercamiento fue exitoso en la mayor parte de las Organizaciones No Gubernamentales que estaban dispuestas a cooperar y por los esfuerzos de enlace del funcionario de las Organizaciones No Gubernamentales. Sin embargo fue posible para las Organizaciones No Gubernamentales realizar esto en el contexto del proceso de la construcción institucional ya que relativamente pocas Organizaciones No Gubernamentales estaban presentes para las sesiones”. ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 19.

CAPÍTULO 4: LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Hemos visto hasta aquí que el principal producto de la reforma del sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas ocurrida en el 2005 fue la creación de un Consejo de Derechos Humanos, en sustitución a la Comisión de Derechos Humanos, que llevaba en funcionamiento desde hacía 60 años. A pesar de apoyarse en gran medida en la estructura de la Comisión, el nuevo órgano contiene características diferenciadas en lo que respecta a su naturaleza, composición, estructura, agenda y métodos de trabajo.

Pues bien, siguiendo el análisis del nuevo órgano encargado de los derechos humanos en las Naciones Unidas, y una vez establecidas sus características básicas, en el Capítulo Cuatro nuestro propósito es examinar las *funciones que fueron otorgadas al nuevo Consejo, con el fin de establecer con claridad su mandato y delimitar su ámbito de competencia*. En este sentido, veremos que la mayor parte de ellas se corresponden al mandato ejercido por la Comisión, según evolucionó a lo largo de los años. La gran novedad en este sentido es la reintroducción de un sistema de presentación de informes, el Examen Periódico Universal, justificado en el empeño por parte de los Estados miembros del Consejo de disminuir la politización que caracterizaba su antecesora.

1. El mandato del Consejo de Derechos Humanos

Hemos visto anteriormente que la propuesta de creación del Consejo de Derechos Humanos fue materializada por primera vez por el Secretario General en su informe *Un concepto más amplio de libertad*. Asimismo, los detalles de la propuesta en lo que respecta a las funciones a ser ejercidas por el nuevo órgano fueron explicitados en la *Nota Explicativa del Secretario General*⁴⁸⁸, también conocida como adendum 1 al referido documento. En esta ocasión, se concretaron los pormenores de la transición institucional, dedicando una parte de la exposición a las funciones que el nuevo Consejo debería asumir.

En este sentido, lo primero que defendió ANNAN fue que el Consejo de Derechos Humanos debería estar dotado de un mecanismo por medio del cual pudiese evaluar a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas -lo que posteriormente tomó cuerpo en la forma del Examen Periódico Universal, como veremos más adelante-⁴⁸⁹. Además, el nuevo órgano debería asumir los mandatos de la Comisión, revisando y perfeccionando su propio mandato; mantener la posibilidad de adoptar medidas para enfrentarse a situaciones graves de derechos humanos, incluyendo la realización de sesiones extraordinarias; apoyar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; consolidarse como foro de diálogo entre los Estados miembros, manteniéndose abierto para recibir el aporte de la sociedad civil y de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; ejercer un papel central en la interpretación y elaboración de normas internacionales de derechos humanos, entre otras tareas. En las palabras del Secretario General:

⁴⁸⁸ En su informe del 2005, el Secretario General se limita a proponer el Consejo como órgano permanente y uno de los órganos principales de la ONU (o, en su defecto, como órgano subsidiario de la Asamblea General), sin mencionar qué posibles funciones cumpliría en Consejo. *Vid* A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 183.

⁴⁸⁹ *Vid* A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 6 a 8.

“10. Además de las funciones y responsabilidades que actualmente competen a la Comisión en virtud de las resoluciones del Consejo Económico y Social 1235 (XLII) y 1503 (XLVIII), el Consejo de Derechos Humanos examinaría la situación de todos los derechos humanos en todos los países en base al sistema de examen entre países descrito. Los mandatos temáticos y de procedimientos para países específicos y los grupos intergubernamentales de trabajo y la Subcomisión deberían depender del Consejo de Derechos Humanos, hasta que éste, una vez establecido, los examine minuciosamente. El Consejo de Derechos Humanos los reexaminaría, perfeccionaría o modificaría de acuerdo con su propio mandato, su programa y sus métodos de trabajo. (...)”

11. Además del examen entre países propuesto que se ha descrito anteriormente, el Consejo de Derechos Humanos debería desempeñar las siguientes funciones:

- Los Estados Miembros deberían poder unirse para tomar medidas cuando surjan problemas graves en materia de derechos humanos. La Comisión puede hacer esto porque tiene la posibilidad de aprobar resoluciones que se refieran a un país en concreto. Aunque esta capacidad ha alcanzado un grado poco saludable de politización (problema que la función propuesta de examen entre países del Consejo de Derechos Humanos debería resolver), hay que mantener y revitalizar la capacidad de enfrentar situaciones graves. Además, la Comisión tiene la capacidad de reunirse en períodos de sesiones extraordinarios si la mayoría de los miembros lo acuerdan; el Consejo de Derechos Humanos debería mantener esta capacidad; por ello el formato previsto facilitaría el examen de situaciones urgentes fuera del marco de los períodos de sesiones ordinarios. Además, el Alto Comisionado se beneficiaría de la posibilidad de pedir a un órgano permanente de las Naciones Unidas que tenga la autoridad de un Consejo propiamente dicho que adoptara medidas o le proporcionara apoyo. Se debería mantener un foro para el diálogo entre los Estados Miembros y para que la sociedad civil participe en cuestiones de derechos humanos. El diálogo permitiría lograr una participación constructiva en los ámbitos en los que no existe un acuerdo y encontrar soluciones creativas a cuestiones nuevas y en surgimiento, especialmente a problemas de derechos humanos sobre los cuales las normas internacionales son ambiguas.

Las organizaciones no gubernamentales son fundamentales para proporcionar aportes a políticas y perspectivas desde el terreno a los Estados Miembros. Asimismo, el aumento de la importancia y del activismo de instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales les ha otorgado un papel protagónico en el debate sobre los derechos humanos.

- El Consejo de Derechos Humanos propuesto debería desempeñar un papel central en la supervisión y la contribución a la interpretación y la elaboración de normas internacionales sobre derechos humanos. El derecho internacional y normas internacionales son una parte fundamental del sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos; en efecto, el cuerpo de normas internacionales de derechos humanos elaboradas hasta ahora por la Comisión quizá sea su principal legado. El Consejo de Derechos Humanos, en su carácter de órgano permanente, podría encontrar formas de superar las demoras que actualmente enfrenta la Comisión en relación con algunas actividades normativas. La creación de un Consejo de Derechos Humanos también reforzaría la labor fundamental del sistema de órganos creados en virtud de tratados, que ha contribuido significativamente al desarrollo del derecho internacional durante los últimos 20 años, y podría ayudar en el proceso de racionalización y fortalecimiento del sistema para cumplir mejor su mandato”⁴⁹⁰.

Posteriormente, en el Documento Final de la Cumbre Mundial, que, como ya mencionamos reiteradas veces, es el instrumento por medio del cual se *toma la decisión de crear* el Consejo de Derechos Humanos, se afirmó que éste “se encargará de promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa”⁴⁹¹. También, en las palabras de dicho documento, el Consejo tendría la tarea general de “ocuparse de las situaciones en que se infrinjan los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto”⁴⁹².

⁴⁹⁰ A/59/2005/Add. 1, de 23 de mayo de 2005.

⁴⁹¹ A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, pár. 158.

⁴⁹² *Ibid*, pár. 159.

Las otras tareas consistirían en promover la coordinación eficaz e incorporar los derechos humanos en la actividad general de las Naciones Unidas⁴⁹³.

Con la creación del nuevo órgano, por medio de la Resolución 60/251, de 2006, se fija definitivamente el mandato del Consejo de Derechos Humanos. En ella, se repiten esencialmente las palabras del Documento Final, disponiéndose, específicamente, que el Consejo se encargará de la *promoción de la educación y aprendizaje en derechos humanos*; de la *asistencia técnica* a los Estados; de la promoción del *cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos*; del *desarrollo de las normas* de Derecho Internacional de los Derechos Humanos; de la *prevención* a violaciones de derechos humanos y la rápida respuesta a ellas, del *Examen Periódico Universal* y de la asunción y revisión de los mandatos de la Comisión de Derechos Humanos, entre otros.

Según la Resolución 60/251:

“5. Decide que, entre otras cosas, el Consejo:

- a) Promoverá la educación y el aprendizaje sobre los derechos humanos, así como la prestación de asesoramiento y asistencia técnica y el fomento de la capacidad, en consulta con los Estados Miembros de que se trate y con su consentimiento;
- b) Servirá de foro para el diálogo sobre cuestiones temáticas relativas a todos los derechos humanos;
- c) Formulará recomendaciones a la Asamblea General para seguir desarrollando el derecho internacional en la esfera de los derechos humanos;
- d) Promoverá el pleno cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados y el seguimiento de los objetivos y compromisos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos emanados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas;
- e) Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de

⁴⁹³

Ibid, pár. 159.

todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones;

f) Contribuirá, mediante el diálogo y la cooperación, a prevenir las violaciones de los derechos humanos y responderá con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos;

g) Asumirá la función y las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos en relación con la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con arreglo a lo decidido por la Asamblea General en su resolución 48/141, de 20 de diciembre de 1993;

h) Cooperará estrechamente en la esfera de los derechos humanos con los gobiernos, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil;

i) Formulará recomendaciones respecto de la promoción y protección de los derechos humanos;

j) Presentará un informe anual a la Asamblea General;

6. *Decide también* que el Consejo asumirá, examinará y, cuando sea necesario, perfeccionará y racionalizará todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y un procedimiento de denuncia; el Consejo terminará ese examen en el plazo de un año desde la celebración de su primer período de sesiones”⁴⁹⁴.

Finalmente, la Resolución del Consejo 5/1, de 18 de junio de 2007, fruto del proceso de desarrollo institucional del Consejo, se abstiene de repetir las funciones contenidas en el mandato otorgado por la Asamblea General, pasando a ocuparse directamente de especificar las modalidades del Examen

⁴⁹⁴

A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, párr. 5 y 6.

Periódico Universal, la agenda y métodos de trabajo, el procedimiento de denuncia, etc.

Efectivamente, tal como pasaba con la Comisión, se puede decir que *las funciones del Consejo son amplias, pero de naturaleza “débil”, debido a que tienen por base una resolución, como corresponde a un órgano subsidiario de la Asamblea General, y no un tratado o convención*⁴⁹⁵. Como hemos visto en la Primera Parte, a pesar de haber previsto en su artículo 68 la creación de una Comisión de Derechos Humanos, la Carta de la ONU no especificó su futuro mandato, habiendo quedado tal tarea a cargo del Consejo Económico y Social, órgano del que la Comisión era subsidiaria, quien cumplió tal encargo por medio de resoluciones. Hemos mencionado igualmente que, aunque el uso de dicho instrumento dio menos fuerza a la actuación de la Comisión, trajo, sin embargo, la ventaja de dar mayor flexibilidad en el desarrollo de sus funciones, permitiendo una evolución de su mandato.

Por tanto, el mandato de la Comisión⁴⁹⁶ conforme a lo previsto por la resolución 5(I), de 16 de febrero de 1946, y complementado por la resolución 9 (II), de 21 de junio de 1946, podría resumirse en: a) la elaboración de una Carta Internacional de Derechos Humanos; b) la elaboración de declaraciones o convenciones internacionales sobre las libertades cívicas, la condición jurídica y social de la mujer, la libertad de información y otras cuestiones análogas; c) la protección de minorías; d) la prevención de discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión; e) cualquier otra cuestión relativa a los derechos del hombre que no esté prevista en los incisos a), b), c) y d).⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ Como explica SCHRIJVER: “Like those of the Commission, the functions and powers of the Human Rights Council are broad in scope but merely advisory and recommendatory”. SCHRIJVER, N., “The UN Human Rights Council: a new ‘society of the committed’ or just old wine in a new bottle?”, *L.J.I.L.*, n. 20, v. 4, 2007, p. 809-823, p. 816.

⁴⁹⁶ El mandato completo de la Comisión está dibujado de acuerdo con las Resoluciones 5 (I), de 1946; 9(II), de 1946; 1235 (XLII), de 1967; y 1503 (XLVIII), de 1970, todas del ECOSOC. Asimismo, por la resolución 8 (XXIII), de 1967, de la misma Comisión.

⁴⁹⁷ Vid ALSTON, P., “*The Commission on Human Rights*”, *op. cit.*, p. 127; KALĪN, W., KUNZLI, J., *The Law of International Human Rights Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 240.

Con relación a la evolución funcional de la Comisión, es interesante recordar que desde un principio hubo mucha resistencia a la creación de una Comisión de Derechos Humanos cuyas competencias fueran más allá de la redacción de instrumentos normativos de derechos humanos. Como describe ALSTON: “The key issue with respect to the Commission’s terms of reference was whether its mandate was to be *limited* and thus restricted to specified objectives or *general* and therefore open-ended”⁴⁹⁸. Aunque la primera reflexión sobre las atribuciones del futuro órgano, realizada por la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas⁴⁹⁹, le atribuía a la Comisión de Derechos Humanos la competencia amplia de favorecer el respeto a los derechos humanos⁵⁰⁰, el Consejo Económico y Social fue menos generoso a la hora de establecer su mandato en la Resolución 5(I), de 1946, restringiendo las propuestas expresadas por la Comisión Preparatoria en su informe, de manera a omitir la cláusula residual de competencia- que, como vimos, le permitía ocuparse de cualquier cuestión de derechos humanos- y reforzando el carácter estrictamente técnico del órgano, al vincularlo exclusivamente al mismo ECOSOC.

⁴⁹⁸ ALSTON, P., “*The Commission on Human Rights*”, *op. cit.*, p. 126.

⁴⁹⁹ La Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas surge en el mismo día en el que se crea la ONU y tiene por función la elaboración de la primera sesión de la Asamblea General y de los demás órganos principales de la ONU. *Vid* Informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, doc. n. PC/20, de 1946.

⁵⁰⁰ Para la *Comisión Nuclear*, las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos deberían ser las siguientes:

“15. D’une manière générale, la Commission aurait pour rôle d’aider le Conseil à s’acquitter de la tâche qui lui a été assigné par la Charte, à savoir, favoriser le respect des droits de l’homme. Les études et recommandations de la Commission devront encourager l’adoption de normes plus exigeantes dans ce domaine et tendre à atténuer ou à faire disparaître les distinctions arbitraires et autres abus.

16. En particulier, l’activité de la Commission pourrait être orientée vers les objectifs suivants :

- (a) élaboration d’une Déclaration internationale des droits de l’homme
- (b) élaboration de recommandations en vue d’une déclaration ou d’une convention internationale sur des questions telles que : les libertés civiles, la condition de la femme, la liberté de l’information.
- (c) protection des minorités
- (d) prévention de distinctions fondées sur la race, le sexe, la langue ou la religion.
- (e) toute question affectant les droits de l’homme qui serait de nature à nuire au bien général ou aux relations amicales entre les Nations.

17. Sur la demande de l’Assemblée générale ou du Conseil économique et social agissant, soit de sa propre initiative, soit sur la demande du Conseil de sécurité ou du Conseil de tutelle, la Commission pourra faire des études, formuler des recommandations, fournir des informations ou rendre des services de toute nature. ” PC/20, Cap. III, Sección 4, de 1946.

El lado positivo es que el ECOSOC no percibió el mandato asignado a la Comisión como algo cerrado y definitivo, por lo que la misma Resolución 5(I)⁵⁰¹, de 1946, resolvió crear una Comisión de Derechos Humanos “Nuclear” que tenía el encargo de formular recomendaciones relativas al futuro mandato de la Comisión. Tal *Comisión Nuclear*, que se reunió en una sola sesión de 3 semanas en Nueva York, recibió dicho nombre debido al reducido número de miembros, que eran también notables personalidades en la época. Como explica ESCOBAR HERNÁNDEZ: “El ‘núcleo’ inicial de la Comisión de Derechos Humanos, presidido por la Sra. ROOSEVELT, se reunió en Hunter College, Nueva York, entre el 29 de abril y el 20 de mayo de 1946, y examinó - entre otras cuestiones- el mandato que le había sido asignado por la Res. 5 (I) del ECOSOC. (...) el Informe de la Comisión de Derechos Humanos (‘nuclear’) se caracteriza por hacer mayor hincapié en las cuestiones relativas al respeto efectivo de los derechos humanos, no resignándose a quedar constituida como un órgano básicamente técnico, cuya función esencial fuese la redacción de instrumentos internacionales”⁵⁰².

Tomando por base las recomendaciones de la *Comisión Nuclear*⁵⁰³, quien insistió en que la Comisión de Derechos Humanos debería ser la responsable de concentrar la información sobre derechos humanos y debería apoyar a otros órganos de la ONU en las cuestiones relativas a los derechos humanos, el Consejo Económico y Social aprobó la Resolución 9 (II), de 21 de junio de 1946, que complementa la Resolución 5 (I), de 1946. Aunque la *Comisión Nuclear* había sugerido que la Comisión de Derechos Humanos

⁵⁰¹ Vid Res. 5 (I), del Consejo Económico y Social, de 16 de febrero de 1946, sección A, pár. 4.

⁵⁰² ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 145.

Asimismo, para MARIE: “Les recommandations contenues dans le rapport de la Commission nucléaire visent à accroître l’indépendance et les moyens d’action de la Commission des droits de l’homme et tentent d’assouplir, voire sur certains points de briser, le cadre rigide et limité que constitue la résolution 5(I) de l’ECOSOC”. MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁰³ Vid Informe de la Comisión Nuclear titulado “*Report of the Commission on Human Rights to the second session of ECOSOC*”, doc. E/38, de 17 de mayo de 1946.

tuviera un rol más activo en el ámbito de la protección⁵⁰⁴, el ECOSOC mantuvo su posición de que ésta sería un órgano estrictamente técnico. El mérito de dicha resolución está, sin embargo, en la reinserción de la cláusula residual que autoriza a la Comisión a ocuparse de “cualquier tema de derechos humanos”, relanzando en la orden del día la idea de un mandato amplio y atendiendo, así sea de forma tardía, las recomendaciones de la Comisión Preparatoria. Siguiendo a MARIE: “La Commission nucléaire ayant constaté que ce point ne se retrouvait pas dans le mandat de la Commission défini par la résolution 5(I) du Conseil, avait décidé de prier celui-ci d'examiner l'opportunité d'y ajouter une clause que reproduirait en substance le point e) de telle façon que la Commission soit en mesure de s'occuper de toutes questions non visées aux points a), b), c), d). La résolution 9 (II) donne ainsi satisfaction à la fois à la Commission préparatoire et à la Commission nucléaire en étendant le plus largement possible le domaine qui permettra à la Commission des droits de l'homme de présenter à l'ECOSOC des propositions, recommandations et rapports”⁵⁰⁵.

A pesar de las condiciones políticas restrictivas, la Comisión consiguió salir de su rol eminentemente técnico de redacción de normas internacionales y, a raíz de la práctica y haciendo uso de resoluciones, amplió su mandato, evolucionando hacia otros campos, pasando a incluir actividades de promoción y protección y llegando a tareas mucho más amplias que las inicialmente

⁵⁰⁴ Entre las recomendaciones de la Comisión Nuclear están: “Provisions for implementation.

1. It shall be considered that the purpose of the United Nations with regard to the promotion and observance of human rights defined in the Charter of the United Nations, could only be fulfilled if provisions were made for the implementation of the observance of human rights and of an international bill of rights.

2. Pending the eventual establishment of an agency of implementation the Commission on Human Rights might be recognized as qualified to aid the appropriate organs of the United Nations in the task defined for the General Assembly and the Economic and Social Council in Articles 13, 55, and 62 of the Charter, concerning the promotion and observance of human rights and fundamental freedoms for all, and to aid the Security Council in the task entrusted to it by Article 39 of the Charter, by pointing to cases where violation of human rights committed in one country may, by its gravity, its frequency, or its systematic nature, constitute a threat to the peace”. Doc. E/38, de 17 de mayo de 1946.

⁵⁰⁵ MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 57.

pensadas. Pues bien, es este mandato extendido el que ha sido heredado por su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos, como ya hemos mencionado.

Así, en líneas generales, podríamos afirmar que las principales tareas del Consejo consistirían en las actividades de *promoción de la protección de los derechos humanos, protección de las víctimas, prevención de violaciones, reflexión sobre conceptos y políticas, redacción de instrumentos internacionales, seguimiento de las recomendaciones y de su implementación* y, finalmente, *integración de la perspectiva de derechos humanos en las actividades de la ONU*⁵⁰⁶. De ahí que se pueda afirmar que el mandato del Consejo es prácticamente idéntico al mandato final de la Comisión de Derechos Humanos; esto es, según éste evolucionó a lo largo de los años⁵⁰⁷. En otras palabras, la diferencia consiste en que las funciones de la Comisión se encontraban inicialmente extremadamente restringidas y fueron ampliadas por una cláusula residual que le permitía ocuparse de cualquier otro tema relativo a

⁵⁰⁶ Para KALĪN y KUNZLI: "According to General Assembly Resolution 60/251, the Human Rights Council is entrusted with the following seven, closely interlinked tasks:

- (1) *Protection* of victims of human rights violations, in particular to 'address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon'(operational paragraph 3) and to 'respond promptly to human rights emergencies' (operational paragraph 5 (f)).
- (2) *Promotion* of the protection of human rights not only in general but also in specific countries, in particular through educational, capacity-building, and technical assistance activities which would support the implementation of the obligations and the commitments of the states concerned (operational paragraph 5 (a)).
- (3) *Reflection* on concepts and policies through providing a forum for dialogue where thematic issues on all human rights can be discussed (operational paragraph 5 (b)).
- (4) *Standard-setting* by making 'recommendations to the General Assembly for the further development of international law in the field of human rights'(operational paragraph 5 (c)).
- (5) *Prevention* through proposing measures aimed at ensuring that human rights violations do not occur or re-occur (operational paragraph 5 (f)). Here too, the provision of technical assistance to countries under consideration plays an important role.
- (6) *Integrating a human perspective in the work of the UN*, through the promotion of 'the effective coordination and the mainstreaming of human rights within the United Nations system' (operational paragraph 3).
- (7) *Follow-up*, foreseen as follow-up discussions 'to recommendations and their implementation'(operational paragraph 12) as well as 'to the goals and commitments related to the promotion and protection of human rights emanating from United Nations conferences and summits'(operational paragraph 5 (d))." KALĪN, W., KUNZLI, J., "The Law of...", *op. cit.*, pp. 244 y 245.

⁵⁰⁷ Vid LEMPINEN, M., SCHEININ, M., *The New Human Rights Council: the First Two Years*, Substantive Report of the Workshop organized by the European University Institute, Istituto Affari Internazionali, Institute for Human Rights at Abo Akademi University, European University Institute, Villa Schifanoia, La Cappella, 7-8 Noviembre 2007, 32 páginas, p. 4.

los derechos humanos, lo que, como hemos visto, dio pie a su ampliación desde la propia práctica⁵⁰⁸. El Consejo, por el contrario, a pesar de no disponer de dicha cláusula, comenzó sus actividades con un rol bastante amplio de funciones, herencia de la Comisión.

2. Las funciones contenidas en el mandato del Consejo de Derechos Humanos

Para explicar las funciones del nuevo órgano, una vez examinado el mandato recibido por medio de la resolución fundacional 60/251, de 2006, explicaremos las actividades desarrolladas por la Comisión en los ámbitos de las actividades de redacción, de promoción y de protección, observando cómo el Consejo ha recibido y desarrollado tales actividades. También veremos los detalles de la nueva función introducida por la reforma, asumida por muchos como la gran novedad del sistema: el Examen Periódico Universal.

Así, para efectos del presente trabajo, tal como hicimos anteriormente con la Comisión, dividiremos las actuaciones del Consejo en actividades de redacción de instrumentos internacionales, actividades promocionales y actividades de protección.

2.1. La labor de redacción del Consejo Derechos Humanos

Entre las funciones previstas para la nueva Comisión de Derechos Humanos constaba, desde un principio, la de *elaboración de normas*

⁵⁰⁸

Vid Resolución 9 (II) del ECOSOC, de 21 de junio de 1946.

*internacionales de derechos humanos*⁵⁰⁹, actividad que ejerció de manera central y exclusiva en sus primeros años de existencia y que la acompañó posteriormente con mayor o menos protagonismo⁵¹⁰. Para ESCOBAR HERNÁNDEZ: “Dicha actividad constituye, sin lugar a dudas, el nexo de unión entre todas las fases en que se ha dividido tradicionalmente la historia de la Comisión de Derechos Humanos. Por otro lado, desde sus orígenes, se configura como la razón básica que motiva y justifica su existencia. En este sentido, es preciso destacar su presencia como eje básico en el mandato propuesto por la Comisión Preparatoria de Naciones Unidas, y en el adoptado definitivamente por el ECOSOC en sus resoluciones 5(I) y 9(II)”⁵¹¹.

En efecto, la labor de redacción por parte de la Comisión de Derechos Humanos suele ser reconocida como la actividad por excelencia realizada por este órgano a lo largo de sus 60 años de existencia, por su importancia en términos cualitativos y cuantitativos, pero también por la consolidación de un

⁵⁰⁹ Efectivamente, como hemos visto en el Capítulo Primero, la actividad de elaboración de estándares internacionales está presente entre las funciones de la Comisión en el informe de la Comisión Preparatoria, en la Resolución 5(I) y en el informe de la Comisión Nuclear. En los términos del informe de la Comisión Preparatoria: “16. In particular the work of the Commission might be directed towards the following objects: (a) formulation of an international bill of rights; (b) formulation of recommendations for an international declaration or convention on such matters as civil liberties, status of women, freedom of information; (c) protection of minorities; (...) *“Informe de la Comisión Preparatoria...”*, op. cit., Capít. 3, Sect. 4.

Según la Resolución 5(I): “2. La labor de esta Comisión consistirá en presentar al Consejo proposiciones, recomendaciones e informes referentes a: a) una declaración internacional de derechos del hombre; b) declaraciones o convenciones internacionales sobre libertades cívicas, la condición jurídica y social de la mujer, la libertad de información y otras cuestiones análogas; (...)”. Resolución 5 (I), del Consejo Económico y Social, de 16 de febrero de 1946.

Para la Comisión Nuclear, las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos deberían ser las siguientes: (...) 16. En particulier, l’activité de la Commission pourrait être orientée vers les objectifs suivants : (a) élaboration d’une Déclaration internationale des droits de l’homme (b) élaboration de recommandations en vue d’une déclaration ou d’une convention internationale sur des questions telles que : les libertés civiques, la condition de la femme, la liberté de l’information.(...)”. Doc. E/38, de 17 de mayo de 1946.

⁵¹⁰ En las palabras de ALSTON: “The drafting of international instruments in the field of Human Rights has been a continuous occupation of the Commission and its achievements in this regard are by no means confined to the first decade of its existence. Indeed, until the early 1970s standard-setting continued to be by far its most productive and enduring activity”. ALSTON, P., *“The Commission on Human Rights”*, op. cit., p. 131.

Para un listado de actividades normativas realizadas por la Comisión de Derechos Humanos, Vid TISTOUNET, E., *“From Commission on...”*, op. cit., pp. 327 y 328.

⁵¹¹ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. *“La Comisión de Derechos Humanos...”*, op. cit., pp. 157 y 158.

marco normativo de referencia en términos de derechos humanos, como también de mecanismos de control internacional⁵¹². Como lo ha expresado el Secretario General en su *Nota Explicativa*: “El derecho internacional y normas internacionales son una parte fundamental del sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos; en efecto, el cuerpo de normas internacionales de derechos humanos elaboradas hasta ahora por la Comisión quizá sea su principal legado”⁵¹³.

Como también ya hemos visto anteriormente, la creación de la Comisión de Derechos Humanos se justificó inicialmente por la necesidad de llenar de contenido la expresión “derechos humanos”, cuya protección y respeto enuncia la Carta de 1945, por medio de la elaboración de una Carta Internacional de Derechos Humanos. Luego, como hemos visto, la primera tarea de la Comisión fue la de elaborar la Declaración Universal de Derechos Humanos, labor que se realizó entre las sesiones de 1947 y 1948, tomándole aproximadamente dieciocho meses la conclusión del proceso de redacción. El paso siguiente consistió en la elaboración de los dos Pactos de derechos humanos. La

⁵¹² Como describe ESCOBAR HERNÁNDEZ: “Por lo que a las violaciones de derechos humanos se refiere, la actividad normativa cumple una doble función. En primer lugar, estructura sistemas específicos de control, llegando incluso al establecimiento de órgano que, si bien actúan al margen de la Comisión en la mayoría de los casos, responden a la misma finalidad de fortalecimiento del respeto efectivo de los derechos humanos. Y en segundo lugar, la redacción de instrumentos internacionales cumple una función de gran alcance para el objeto de nuestro trabajo, por cuanto define un marco normativo identificable y seguro, que puede ser utilizado como punto de referencia en el ejercicio de las funciones que le son encomendadas por la propia Comisión, por los órganos básicos de información creados en cada procedimiento públicos especial”. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 162.

⁵¹³ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, párr. 11.

Para CALLEJON: “Ce corpus juridique développé par la Commission est important à deux égards. L'ensemble des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme élaboré par la Commission et ses organes est d'abord important sur le plan quantitatif. Ce corpus juridique est ensuite et surtout important du point de vue de la protection des droits de l'homme. Les nombreux instruments élaborés couvrent un champ très large, depuis les premiers instruments de portée générale aux instruments plus précis relatifs à des thèmes mais aussi à des groupes particuliers de personnes. Ces instruments représentent aujourd'hui des textes de référence en matière de protection des droits de l'homme. Ils sont repris et appliqués aux niveaux international et interne pour garantir les droits des victimes concernées. Outre les nombreux instruments élaborés, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non, la Commission a également formulé un corpus substantiel de résolutions qui sont régulièrement venues réaffirmer, clarifier ou interpréter le droit et ainsi le consolider”. CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, p. 254.

elaboración de los pactos le tomó a la Comisión seis exhaustivos años y resultó una tarea más compleja, principalmente debido a los controvertidos temas políticos que surgieron en el proceso, exigiendo una participación más activa de la Asamblea General para resolverlos. Entre estos temas se encontraban: la elaboración de un solo Pacto o de dos instrumentos por separado; la inclusión o no en estos instrumentos del derecho a la autodeterminación de los pueblos; la inclusión o no en ellos de una cláusula territorial o colonial⁵¹⁴.

Como recuenta MARIE, mientras que en un principio la Comisión contaba con relativa autonomía, tal libertad se vio disminuida a partir de la necesidad de adopción de decisiones de acentuado carácter político, ganando predominancia el papel de la Asamblea General: “Au sein de la Commission des droits de l'homme, l'élaboration du Pacte et des mesures de mise en œuvre s'est faite en deux grandes étapes caractérisées par une orientation et un style de travail différents. La première étape est placée sous le signe de l'autonomie : en effet, jusqu'en 1950, c'est une Commission 'livrée à elle-même' qui prépare et présente un premier projet de Pacte traitant exclusivement des droits civils et politiques. La seconde étape est marquée, par contre, par 'l'interventionnisme' de l'Assemblée générale que donne des instructions précises à la Commission en ce qui concerne tant la forme que le fond des instruments en préparation”⁵¹⁵.

Sea debido al grandioso volumen de trabajo que supuso la redacción de la Declaración Universal y de los Pactos de 1966, como ya se ha explicado en el Capítulo 1 del presente trabajo, sea porque el ambiente internacional se mostraba poco propicio a la elaboración de instrumentos jurídicos de derechos humanos carácter vinculante, o mismo en virtud de resistencias a otorgar a la Comisión un mayor protagonismo -resistencia de la misma Comisión a inmiscuirse en debates políticos y resistencia de la Asamblea General y del

⁵¹⁴ ALSTON, P., “*The Commission on Human Rights*”, *op. cit.*, p. 131.

⁵¹⁵ MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 152.

Consejo Económico y Social en asignarle un papel más importante-, lo cierto es que la Comisión quedó excluida de una serie de debates que, en principio, estaban en relación con su mandato de redacción de instrumentos internacionales de derechos humanos⁵¹⁶. Luego, hasta finales de los años 60, este órgano sólo logró elaborar dos instrumentos de carácter no vinculante: un Proyecto de Declaración sobre el Asilo Territorial⁵¹⁷ y un Proyecto de Declaración de los Derechos del Niño⁵¹⁸; y tampoco participó de la elaboración del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político de 1966, cuya confección quedó completamente a cargo de la Asamblea General.

En este sentido, la falta de claridad sobre los límites de la competencia de la Comisión ha dado lugar no sólo al mayor protagonismo de la Asamblea General, sino también a la excesiva delegación de tareas a la Subcomisión. Como explica ALSTON: "Thus, during this fifteen-year period the Commission proved its technical competence as a drafting body but was unable to resolve many of the difficult political issues that arose in the course of drafting the various instruments. As a result it was the Assembly, and not the Commission that: took the initiative in the great majority of cases; had to iron out the major problems; and, in several important instances, acted unilaterally. Moreover, the

⁵¹⁶ Según ALSTON: "The Commission, however, was passed-by entirely on these issues, despite the fact that the Covenants that it was drafting dealt with some of the same issues". El autor presenta además una lista de ejemplos de instrumentos en los que la Comisión se abstuvo de participar o no fue incluida en el proceso de redacción: La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), fue adoptada sin ningún comentario de la Comisión; elaboración de varias convenciones relativas a los derechos de las mujeres, dibujadas por la Comisión sobre el estatuto de las mujeres y posteriormente adoptadas por la Asamblea General sin que la Comisión hubiese dado ningún aporte; la Convención para la Supresión del Trafico en Personas y de la Explotación de la Prostitución en Otras, adoptada en 1949, redactada sin cualquier aporte de la Comisión; la no participación en la Convención Suplementaria para la Abolición de la Esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956; además, la Comisión habría sido reiteradamente excluida de la participación en la redacción de varios instrumentos internacionales relativos a la libertad de información/libertad de prensa, que fueron objeto de atención de la entre 1947 y 1954. ALSTON, P., "*The Commission on Human Rights*", *op. cit.*, p. 132.

⁵¹⁷ Finalmente adoptada por la Asamblea General en 1967. *Vid* Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

⁵¹⁸ Adoptada por la Asamblea General en 1959. *Vid* Resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

Commission came to rely quite heavily on the Sub-Commission either to prepare initial drafts or to do the entire job”⁵¹⁹.

Pero, a partir de finales de la década de 70, la Comisión comienza a involucrarse en otras actividades normativas de más consistencia y termina participando activamente en la elaboración de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁵²⁰; de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵²¹ y, aunque en menor grado, de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁵²². A partir de ahí, la Comisión también instauró grupos de trabajo con el objetivo de redactar instrumentos jurídicos sobre diferentes temas, tales como minorías, defensores de derechos humanos, entre otros. En el momento de la transición de la Comisión al Consejo, se transfirieron al nuevo órgano algunos grupos de trabajo encargados del establecimiento de estándares internacionales de derechos humanos, relativos a temas como pueblos indígenas, desapariciones forzadas y redacción de un Pacto Facultativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como hemos visto en el Capítulo anterior.

La tarea codificadora de la Comisión no se limitó a la producción de tratados y declaraciones, sino que también incluye la emisión de resoluciones que interpretan y consolidan derechos. Como explica CALLEJON: “Outre les nombreux instruments élaborés, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non, la Commission a également formulé un corpus substantiel de résolutions qui sont régulièrement venues réaffirmer, clarifier ou interpréter le droit et ainsi le consolider. S'agissant de la torture par exemple, les résolutions de la Commission ont régulièrement réaffirmé la nature indérogable de ce droit et l'ont resitué au sommet de la hiérarchie des normes du droit international dans un contexte où cet 'acquis' du droit international des droits de l'homme subissait

⁵¹⁹ ALSTON, P., “*The Commission on Human Rights*”, *op. cit.*, p. 135.

⁵²⁰ Res.de la Asamblea General 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

⁵²¹ Res.de la Asamblea General 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

⁵²² Res.de la Asamblea General 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

des tentatives de remises en question”⁵²³. Asimismo, otras actividades desarrolladas en el ámbito de la Comisión, como los procedimientos especiales o su misma calidad de foro internacional para cuestiones de derechos humanos⁵²⁴, que ha caracterizado el cotidiano de la Comisión, también ayudan a traer al debate nuevos temas y a contribuir para el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Entre los mayores problemas identificados en el desarrollo de la producción normativa de la Comisión está la lentitud del proceso de elaboración⁵²⁵. Aunque esto seguramente se deba a la naturaleza del proceso legislativo en el ámbito internacional, que está marcado por el recelo de los Estados en la asunción de nuevos compromisos internacionales en este área⁵²⁶, lo que termina traducándose en una excesiva prudencia en los debates y en la adopción de los instrumentos, éste será seguramente un desafío a enfrentar por parte del Consejo a la hora de desarrollar tal tarea. Ahora bien, la

⁵²³ CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, p. 254.

⁵²⁴ Conforme lección de GODET y VIGNY: “Avec le temps, la Commission, composée de 53 membres et siégeant chaque année à Genève pendant six semaines (mi-mars/fin avril), est devenue en fait, au niveau universel, le principal forum politique dans le domaine des droits de l’homme réunissant en 2005 le Secrétaire général de l’ONU et plus de 90 Ministres”. GODET, B., VIGNY, J.D., “*La Suisse et la...*”, *op. cit.*, p. 198.

Como describe TISTOUNET: “Thousands delegates participated in its regular annual sessions, representing member and observer States, international organizations, United Nations bodies, specialized agencies and non-governmental organizations. Since 2002, a high level segment was held at the beginning of each of its sessions, during which heads of State or Governments, ministers and other dignitaries addressed the Commission.” TISTOUNET, E., “*From Commission on...*”, *op. cit.*, p. 326.

⁵²⁵ Según ESCOBAR HERNÁNDEZ: “No obstante, y a pesar de este potencial, la tarea codificadora de la Comisión se caracteriza por la lentitud de sus trabajos. Ello se debe fundamentalmente a la composición intergubernamental del órgano, que sitúa en primer plano los intereses particulares de Estados y grupos de Estados enfrentados entre sí. Como consecuencia, el proceso de elaboración de un proyecto ha de superar una serie de importantes escollos, que van desde la delimitación y acotación de los derechos que han de ser codificados, hasta la determinación del grado de concreción de las normas incluidas en el mismo. Junto a ellos, ocupa un lugar importante el problema del establecimiento de mecanismos de aplicación y control en los textos convencionales, que se enfrenta a la firme oposición de ciertos Estados, en especial de los integrados en el grupo geográfico de Europa del Este”. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 161.

⁵²⁶ Para CALLEJON: “La nature politique de la fonction d’élaboration de normes explique par conséquent certaines caractéristiques des processus d’élaboration de normes par la Commission, telles la complexité des procédures de formation de ces normes due à la prudence des États à engager leur volonté”. CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, p. 260.

necesidad de reafirmar o clarificar derechos –o incluso de crear nuevos derechos, debido a la naturaleza cambiante del nuevo medio internacional y a los desafíos que de ello resultan– continúa siendo reconocida, como hemos visto, entre las funciones del nuevo Consejo. En los términos de su resolución fundacional, la Asamblea General “*Decide* que, entre otras cosas, el Consejo (...) Formulará recomendaciones a la Asamblea General para seguir desarrollando el derecho internacional en la esfera de los derechos humanos”⁵²⁷. Igualmente, en su *Nota Explicativa*, el Secretario General afirmó que: “El Consejo de Derechos Humanos propuesto debería desempeñar un papel central en la supervisión y la contribución a la interpretación y la elaboración de normas internacionales sobre derechos humanos. (...) El Consejo de Derechos Humanos, en su carácter de órgano permanente, podría encontrar formas de superar las demoras que actualmente enfrenta la Comisión en relación con algunas actividades normativas”⁵²⁸.

En efecto, como no podía dejar de serlo, el objetivo de alcanzar un mayor grado de efectividad para las normas internacionales de derechos humanos no sustituye la clara necesidad de seguir desarrollando tales normas internacionales, principalmente si tenemos en cuenta el ambiente internacional cambiante que caracteriza los tiempos actuales⁵²⁹. En consecuencia y en

⁵²⁷ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, párr. 5, c).

⁵²⁸ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, párr. 11.

⁵²⁹ Como ha afirmado el Secretario General K. ANNAN: “The cause of human rights has entered a new era. For much of the past 60 years, our focus has been on articulating, codifying and enshrining rights. That effort produced a remarkable framework of laws, standards and mechanisms – the Universal Declaration, the international covenants, and much else. Such work needs to continue in some areas. But the era of declaration is now giving way, as it should, to an era of implementation”. “*Discurso del Secretario General...*”, *op. cit.*

Para SCHMIDT: “The Secretary-General’s report had important implications for the direction and future of the UN human rights programme. The assumption underlying his call for reform was that the system should go from ‘standard-setting’, that is, the negotiation of new instruments, to implementation on the ground in order to address human rights emergencies and crises”. SCHMIDT, M., “*United Nations*”, *op. cit.*, p. 393.

Como lo afirma CALLEJON: “Au cours des dernières sessions de la Commission, est devenue récurrente l’idée selon laquelle il ne suffit pas d’élaborer des standards mais encore faut-il les appliquer. Or, face à cette carence constatée dans l’application des instruments internationaux, y compris leur ratification, le temps sera venu de mettre désormais l’accent sur l’application des instruments déjà existants. (...) Cette argumentation selon laquelle serait venu le temps de la mise en œuvre après le temps de l’élaboration des standards, qui est devenue un cliché au fil du temps, nous semble peu convaincante. (...) Le droit international

cumplimiento de su mandato, en la Tercera Parte del análisis, como veremos, dicho órgano seguirá construyendo estándares internacionales de derechos humanos, por medio de estudios y elaboración legislativa que, a pesar de heredar la importantísima labor desarrollada por la Comisión, sigue siendo una función extraordinariamente importante.

2.2. La labor de promoción del Consejo de Derechos Humanos

Como acabamos de ver, los primeros años de la Comisión fueron dedicados a la redacción de la Carta Internacional de Derechos Humanos, excluyéndose de su rol de funciones cualquier otra misión que estuviese desvinculada de esta tarea⁵³⁰. Por tal razón, solamente a partir de 1955, con esta tarea específica ya concluida y con la actividad de redacción en marcha, la Comisión de Derechos Humanos dedicó su atención a buscar su nuevo rumbo, dedicándose sustancialmente a las actividades de promoción⁵³¹.

A pesar de la dificultad de realizar una distinción precisa entre las tareas de carácter promocional y las de protección, en el Capítulo Primero hemos adoptado la posición doctrinal de ESCOBAR HERNÁNDEZ que considera la *actividad de protección como una forma aproximada de control*. Por el contrario, aún según esta línea de argumentación, las actividades promocionales podrían definirse por su carácter más general y desasociado de la violación de derechos humanos en un caso específico⁵³². Para ALSTON:

des droits de l'homme doit rester en accord avec les nouvelles formes de violations et répondre aux questions qui se posent quant à leur interprétation.” CALLEJON, C., “*La Commission des ...*”, *op. cit.*, pp. 255 y 256.

⁵³⁰ Vid MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 77.

⁵³¹ Como describe MARIE: “D’une certaine manière, pendant huit ans, la Commission a ‘vécu’ sur la Déclaration et les Pactes sans être contrainte de se poser beaucoup de questions sur son véritable rôle et sur le contenu de son action future. Et c’est seulement à partir de 1955 que la Commission se retrouve face à elle-même et s’interroge longuement sur les fonctions et les activités qui lui permettront de trouver son identité”. *Ibid*, p. 177.

⁵³² Para ESCOBAR HERNÁNDEZ, el elemento común a las actividades promocionales ejercidas por la Comisión en el marco del Plan de Acción sería su carácter global y la ausencia

“Analysis of UN human rights activities have traditionally distinguished between ‘protection’ activities on the one hand and ‘promotional’ activities on the other. The distinction is by no means watertight but it is useful for analytical purposes. In essence, any activity designed to protect the rights of specific individuals or to respond to violations that have already occurred (i.e., any activity targeted to a particular group) may be classified under the heading of protection. Any activity of a more general, less targeted, nature is considered to be promotional. In reality, this latter category is a grab-bag which accommodates a multitude of activities that do not otherwise have a lot in common”⁵³³. Por ende, las actividades de promoción buscan estimular la implementación de las normas de derechos humanos por medio de herramientas sin carácter coercitivo, que requieren un menor grado de compromiso por parte los Estados, de ahí su amplia aceptación por parte de los mismos.

Pues bien, desde este punto de partida conceptual, hemos visto que la Resolución fundacional del Consejo se refiere en diferentes ocasiones a las actividades de promoción que deberán ser realizadas por el órgano, básicamente relacionadas a la promoción de educación y aprendizaje en derechos humanos y a la prestación de asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos que lo soliciten⁵³⁴. Igualmente, dispone que el Consejo “asumirá la función y las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos en relación con la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con arreglo a lo decidido por la Asamblea General en su resolución 48/141, de 20 de diciembre de 1993”⁵³⁵.

de finalidad fiscalizadora, lo que les diferencia de las actividades de control. Vid ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 164.

⁵³³ ALSTON, P., “*The Commission on Human Rights*”, *op. cit.*, p. 181.

⁵³⁴ En las palabras de la Resolución 60/251, el Consejo de Derechos Humanos:

“2. (...) será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa;

5. *Decide* que, entre otras cosas, el Consejo:

a) Promoverá la educación y el aprendizaje sobre los derechos humanos, así como la prestación de asesoramiento y asistencia técnica y el fomento de la capacidad, en consulta con los Estados Miembros de que se trate y con su consentimiento”. A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 2 y 5.

⁵³⁵ *Ibid*, art. 5, g).

Y, al igual que en el caso de la labor de redacción, para tener una mejor idea de las actividades de promoción realizadas por el Consejo, conviene volverse hacia las actividades de promoción desarrolladas por su antecesora, la Comisión. Así, como hemos mencionado anteriormente, las actividades promocionales de la Comisión tuvieron inicio en 1955, ocupando lugar destacado en los trabajos de este órgano hasta aproximadamente 1966. Debido a la tensión del ambiente político de la época⁵³⁶, la Comisión no pudo pasar directamente al desarrollo de actividades protectoras, por lo que concentró sus trabajos en actividades de promoción, de conocimiento y cooperación internacional que, insistimos, exigen menos compromisos por parte de los Estados. Según explica MARIE: “Mais, œuvrant en marge d’instruments formulant des obligations spécifiques, la Commission limite son action à la *promotion* des droits de l’homme: elle recherche les méthodes et moyens de développer les connaissances et la coopération internationale afin de susciter et faciliter une mise en œuvre progressive des droits reconnus dans la Déclaration Universelle”⁵³⁷.

En un principio, las actividades promocionales provocaron un cierto recelo a que fuesen parte de una estrategia de los Estados Unidos para frenar la redacción de instrumentos internacionales vinculantes en el área de los derechos humanos⁵³⁸, ya que las principales propuestas que dieron origen a

⁵³⁶ Sobre el ambiente internacional de la época, MARIE explica que: “Le nouveau départ de la Commission sera lent et difficile à un moment où la guerre froide continue à faire rage, tandis que le mouvement de décolonisation bouleverse les mentalités et agite les souverainetés”. MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 178.

⁵³⁷ *Ibid.*, pp. 178 y 179.

⁵³⁸ Para ALSTON: “The United Nation’s involvement in promotional activities was begun largely in response to US antipathy in the early Cold War years to the drafting of the Covenants”. The response of the Eisenhower Administration to the Bricker amendment went considerably beyond the repudiation of international standard-setting activities described above. In 1953, in an effort to put a positive face on its rejection of the main component of the UN’s human rights programme the United States launched what it euphemistically called ‘an action plan’.” ALSTON, P., “*The Commission on Human Rights*”, *op. cit.*, pp. 181 y 182.

Según TOLLEY: “After completing work on the covenants the Commission had several options. (...) Instead of measures to protect victims, however, the United States of America persuaded the Commission to promote human rights ideals. The American sponsored “Action Plan” of education and persuasion included (1) advisory services, (2) global studies, and (3) annual country reports. For twelve sessions from 1955 to 1966 those promotional activities became the Commission’s top priority. Standard-setting also continued, but the members

las actividades de promoción de la Comisión se encontraban subsumidas en un *Programa de Acción* propuesto por este país en 1953. No obstante, las propuestas finalmente fueron aprobadas y se desarrollaron a lo largo de los años. Tal Programa de Acción estaba compuesto de tres elementos centrales: a) la presentación de informes periódicos; b) la realización de ciclos de estudios; y c) los servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos.

Con relación a la presentación de *informes periódicos*, primer componente central del programa de acción, este tipo de sistema ya contaba con antecedentes en el sistema internacional⁵³⁹. En 1953, los estadounidenses retomaron la idea y volvieron a presentarla en el contexto del programa de acción, resultando aprobado por la Comisión⁵⁴⁰ y por el Consejo Económico y Social⁵⁴¹ en 1956. Como resultado, se estableció un sistema trienal de informes, en los cuales los Estados deberían describir los desarrollos y el progreso alcanzado en los tres años anteriores, además de las medidas adoptadas para salvaguardar la libertad humana⁵⁴². Conforme se insistió

completed work on only one convention and several declarations". TOLLEY JR., H., *The U.N. Commission on Human Rights*, Westview Special Studies in International Relations, Westview Press/Boulder, Boulder (Colorado) and London, 1987, p. 32.

En el mismo informe sobre la 12a Sesión de la Comisión de Derechos Humanos aparece la preocupación con este tema: "Apprehension was expressed that the effect of the United Nations proposal might be that the draft covenants would be superseded and their moral and juridical force undermined". Informe de la 12a sesión de la Comisión de Derechos Humanos, doc. E/CN.4/731, de 1956.

⁵³⁹ Así, la delegación francesa había propuesto infructíferamente en 1950 la creación de informes anuales sobre la forma como los Estados han promovido el respeto por los derechos humanos y su progreso en el año evaluado. *Vid* Doc. E/CN.4/517, de 1951, pár. 3 y 5.

⁵⁴⁰ En las palabras de la Resolución 1: "The Commission on Human Rights (...) 2. *Recommends* that the Economic and Social Council request that each State Member of the United Nations and of the specialised agencies transmit annually to the Secretary-General a report describing developments and progress achieved in the field of human rights and measures taken to safeguard human liberty in its metropolitan area and Non-Self-Governing and Trust Territories, such report to deal with the rights enumerated in the Universal Declaration of Human Rights and with the right of peoples to self-determination and to supplement the information furnished for publication in the *Yearbook on Human Rights* and to make reference to any relevant parts of reports already submitted to another organ of the United Nations or to specialized agency". Resolución n. 1(XII) (1956), de la Comisión de Derechos Humanos, art. 2.

⁵⁴¹ *Vid* Resolución 624 B (XXII), de 21 de agosto de 1956.

⁵⁴² Como explica MARIE: "Sur la base de cette recommandation, l'ECOSOC adopte, le 21 août 1956, la résolution 624 B (XXII) instituant le système de rapports périodiques sur les droits de l'homme. Cete résolution reprend l'essentiel des dispositions de la résolution 1 (XII) de la Commission à une exception : le rythme de présentation des rapports : les Etats membres

posteriormente, el objetivo de los informes no era la crítica de la política de derechos humanos de gobiernos individuales, sino más bien hacer un repaso de los resultados alcanzados y las dificultades encontradas⁵⁴³.

Aunque en un principio la tarea de la Comisión consistía en la sola revisión de informes anteriormente elaborados por la Secretaría, lo que no permitía el contacto directo de la Comisión con los informes, el procedimiento sufrió varias modificaciones a lo largo del tiempo⁵⁴⁴. En 1961, la Comisión estableció un Comité Especial de Informes Periódicos, que se reunía una vez al año y tenía el laborioso encargo de revisar todos los informes en tan solo una semana, haciendo recomendaciones con base en ellos y presentando su informe a la Comisión⁵⁴⁵. Ya en 1964 tuvo lugar una nueva revisión en el procedimiento, de manera a permitir el acceso directo de la Comisión a los documentos. En 1965, un nuevo intento de mejorar el sistema introdujo nuevos cambios en el procedimiento y resultó en la delegación de la tarea de revisión de informes a la Subcomisión, proyecto que resultó finalmente abandonado.⁵⁴⁶ Después de algunos años de inactividad y resistencia al procesamiento de los informes, tanto por parte de la Comisión como por parte de los Estados, el

adresseront des rapports tous les trois ans et non annuellement comme le proposait la Commission". MARIE, J. B., *"La commission des..."*, op. cit., p. 190.

⁵⁴³ Así, se ha afirmado que: "It was emphasized that the role of the Commission was not to criticize individual Governments on the basis of reports, but to ascertain 'the results obtained and the difficulties encountered' so that nations might share their experience with one another". *"Informe de la 12ª sesión de la Comisión..."*, op. cit. pár. 28.

⁵⁴⁴ Como describe TOLLEY: "The Commission and ECOSOC repeatedly changed the reporting schedule, format, and review procedures. The Commission initially recommended annual reports, but ECOSOC established a triennial reporting schedule, setting the first period for 1954-1956. As required by the initial authorizing resolution, the Secretariat assisted Commission review in 1959 by preparing a summary of the first group of 41 countries and specialized agency reports. For the second cycle, 1957-1959, the Commission created an ad-hoc Committee of six members to screen reports from 59 governments in 1961". TOLLEY JR., H., *"The U.N. Commission ..."*, op. cit., p. 42.

⁵⁴⁵ Vid Res. 3 (XVII), E/3456 (1961), de la Comisión de Derechos Humanos.

⁵⁴⁶ Vid Resolución del ECOSOC n. 1074 C (XXXIX), de 28 de Julio de 1965.

Para ALSTON: "In 1965 an attempt was made to improve reporting standards and to delegate the review function to the Sub-Commission. Controversy erupted, however, at the Sub-Commission's first attempt to deal with the reports in 1967. The difficulties were caused by NGO submissions in connection with the reporting system, which, in disregard of the traditional niceties, alleged specific violations. This was completely unacceptable to many States and the Commission subsequently used the rescheduling of the Sub-Commission's session as a convenient justification for relieving the Sub-Commission of its responsibility for reviewing reports". ALSTON, P., *"The Commission on Human Rights"*, op. cit., p. 183.

sistema fue abolido en 1981. La principal ventaja del sistema de informes era la posibilidad de ofrecer un panorama general de la situación de los derechos humanos en el mundo⁵⁴⁷. Como desventaja, podemos mencionar el fallo en la presentación de los informes por parte de los Estados, el contenido cambiante de los mismos según el Estado en cuestión y la ausencia de un carácter más crítico en el examen⁵⁴⁸.

Con la creación del Consejo de Derechos Humanos, se reinstaura el sistema de informes, a través del llamado *Examen Periódico Universal*. Conforme veremos enseguida, por fuerza también de la Resolución 60/251, de 2006, todos los Estados miembros de la ONU tienen la obligación de someterse a la revisión a cada cuatro años. Esta es realizada por el Consejo, reunido en la forma de un grupo de trabajo, y trata de la situación interna de derechos humanos de cada Estado. Además de la universalidad -en la participación de los Estados y en los derechos tomados en cuenta durante la revisión-, característica esencial del nuevo instrumento, el EPU se diferencia del mecanismo que existía anteriormente por su mayor fortaleza institucional -el sistema está previsto en la Resolución 60/251, de 2006, y sus normas procedimentales son bastante más precisas que las del sistema anterior- y

⁵⁴⁷ Para ESCOBAR HERNÁNDEZ, a pesar de las insuficiencias, la Comisión se benefició en gran medida del sistema de informes, que le permitieron tener en todo momento un cuadro suficientemente documentado y fiel de la situación mundial de los derechos humanos. Vid ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 172.

⁵⁴⁸ Para TOLLEY: “The government representatives never seriously scrutinized the information provided, but merely urged more states to submit reports with details of actual conditions. TOLLEY JR., H., “*The U.N. Commission ...*”, *op. cit.*, p. 43.

Como explica MARIE: “De fait, en dépit des invitations réitérées de la Commission, un nombre limité de rapports parviennent au Secrétaire général mais, plus encore, le contenu et le style des rapports ne correspondent pas à l'attente de la Commission qui souhaite que les gouvernements s'attachent *évaluer* et *interpréter* les événements et expériences *précis* et *marquant* pendant la période considérée. Outre qu'ils contiennent peu de renseignements, les rapports n'exposent et n'expliquent généralement pas les *obstacles* rencontrés et les *méthodes* qui se sont souvent révélées utiles pour les surmonter ; ils se limitent rendre compte en termes généraux, et le plus souvent flatteurs, des faits nouveaux intéressant l'ensemble des droits énoncés dans la Déclaration universelle”. MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 193.

Para ESCOBAR HERNÁNDEZ, los graves inconvenientes del sistema de informes eran el carácter voluntario de la presentación de informaciones por los Estados y las imperfecciones técnicas de un sistema escasamente definido. Vid ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 172.

además de por la mayor disponibilidad de los Estados para colaborar con su puesta en marcha.

Con relación a los *ciclos de estudios*, segundo componente del programa, éstos fueron aprobados en 1956 y consistieron en la realización de investigaciones sobre derechos específicos o grupos de derechos. El objetivo era la formulación de recomendaciones y el desarrollo de principios, que posteriormente serían transformados potencialmente en legislación o utilizados como mecanismo para orientar los Estados en la puesta en marcha de los derechos objeto de estudio⁵⁴⁹. Si recordamos bien, entre las tareas originales de la Comisión prevista por el art. 3 de la Res. 5 (I), de 1946, está la realización de estudios, competencia que también fue asumida por su órgano sucesor por ocasión de la transición institucional en el 2006.

Así, la Comisión, de manera independiente o a través de sus órganos subsidiarios -principalmente la Subcomisión- ha iniciado estudios sobre detención y arresto, el apartheid, la libre determinación de los pueblos, la igualdad en la administración de la justicia, la relación existente entre los derechos humanos y el desarrollo económico y social, los derechos humanos y los progresos tecnológicos, entre otros⁵⁵⁰. Entre los varios estudios realizados, merece la pena señalar los realizados por la Subcomisión sobre el tema de la

⁵⁴⁹ Según MARIE : “Toujours dans la même perspective, la Commission mettra en chantier un certain nombre d’études portant sur un droit ou un groupe de droits – et tout particulièrement sur les discriminations – qui visent, en s’appuyant sur les renseignements communiqués par les gouvernements, à faire le point de la situation mondiale en ce qui concerne, par exemple, l’arrestation et la détention, les droits politiques, la liberté religieuse, etc. Le bilan conduit naturellement à formuler des recommandations et à dégager des principes qui seront portés à l’attention des Etats afin d’orienter et faciliter la mise en œuvre de ou des droits pris en compte par l’étude”. MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 179.

Así, para ESCOBAR HERNÁNDEZ, los estudios tuvieron inicio a partir de 1956 en el seno de la Comisión y se referían a un derecho fundamental o a un grupo de ellos. La finalidad principal era la obtención de información suficiente sobre la situación de los mismos a escala mundial, de forma que dichos datos pudiesen ser utilizados con posterioridad por la propia Comisión en el ejercicio de su función normativa. Vid ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 164.

⁵⁵⁰ Para una lista de los estudios realizados por la Comisión entre 1954 e inicio de los años 90, Vid ONU, *United Nations Action in the Field of Human Rights*, doc. ST/HR/2/Rev.4, Centro de Derechos Humanos, Ginebra, 1994, pp. 34 a 37.

discriminación. Por su parte, conforme veremos más adelante en la Parte III, el Consejo también se ha dedicado a la realización de estudios en sus primeros años de funcionamiento, en especial por medio de los procedimientos especiales y del Comité Asesor del Consejo. Entre los temas que han sido tratados recientemente por el Consejo están los derechos culturales⁵⁵¹, la discriminación contra personas afectadas por la lepra y sus familiares, el derecho al agua y las prácticas mundiales en relación con la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo⁵⁵².

El tercer componente del programa es la *asistencia técnica y los servicios consultivos*, aprobados en 1955⁵⁵³, a ser ofrecido a los Estados de acuerdo con los intereses de los mismos gobiernos y bajo demanda. El objetivo del programa es “ayudar a los Estados que lo solicitaran a crear y fortalecer las estructuras nacionales que tienen repercusiones directas en el respeto general de los derechos humanos y el mantenimiento del imperio de la ley”⁵⁵⁴. Tal servicio no se desarrolló directamente por la Comisión, sino a través de la Secretaría, por medio del Centro de Derechos Humanos. Los primeros intentos de estructurar un sistema de asistencia técnica y derechos humanos remontan a 1953, pero hasta 1955 no se produjo su unificación en el programa “servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos”⁵⁵⁵. El nombre actual del programa es “Programa de Cooperación Técnica en la esfera de los derechos humanos” y la entidad responsable de gestionarlo es la

⁵⁵¹ Vid Res. del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/10/23, que crea un nuevo procedimiento especial sobre el tema.

⁵⁵² Vid Estudio conjunto elaborado por el Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria y el grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, doc. A/HRC/13/42.

⁵⁵³ Vid Resolución de la Asamblea General n. 926 (X), 1955.

⁵⁵⁴ ONU, *Servicios de Asesoramiento y de Asistencia Técnica en Materia de derechos Humanos*, Folleto informativo n. 3 (Rev. 1), Oficina del Alto Comisionado, Ginebra, 1997, p. 3.

⁵⁵⁵ Res. 926 (X), de 14 de diciembre de 1955, de la Asamblea General.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵⁵⁶.

La asistencia técnica y los servicios consultivos se han subdividido históricamente en seminarios, asistencia técnica por parte de expertos y becas de estudio y perfeccionamiento. A días de hoy, “el programa de asistencia técnica financiado con cargo al Fondo de Contribuciones Voluntarias” es un amplio programa destinado a prestar asistencia práctica para la construcción de infraestructuras nacionales y regionales de derechos humanos. Los elementos del programa apuntan a la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en la legislación y las políticas nacionales, así como a la creación o el fortalecimiento de instituciones nacionales capaces de proteger y promover los derechos humanos y la democracia bajo el imperio de la ley. Ese tipo de asistencia se presta ahora en forma de servicios de asesoramiento especializado, cursos de formación, cursos prácticos y seminarios, becas, subsidios, suministro de información y documentación, y evaluación de las necesidades nacionales en materia de derechos humanos⁵⁵⁷.

Así, los estudios y seminarios buscaban desde un principio educar a respecto de los derechos enunciados en la declaración y también obtener información sobre la situación de un derecho o grupo de derechos a escala mundial⁵⁵⁸. Hasta 1994, ya se habían realizado más de 70 seminarios regionales e internacionales, sobre temas tan variados como los derechos humanos en países en desarrollo, libertad de información, derechos de los

⁵⁵⁶ Efectivamente, conforme hemos visto, el Consejo asumió las funciones de la Comisión en lo que respecta al Alto Comisionado y a la Resolución A/RES/48/141, entre los cuales se encuentra la asistencia técnica y el asesoramiento en derechos humanos. *Vid* Resolución A/RES/48/141, art. 4, d.

⁵⁵⁷ ONU, “*Servicios de Asesoramiento...*”, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

⁵⁵⁸ Así, “Human Rights seminars were a central focus of the advisory services and technical assistance programme in its earlier years, providing Government-nominated experts with the opportunity to exchange views and information on a wide range of human rights problems and possible solutions”. ONU, “*United Nations Action...*”. *op. cit.* p. 358.

niños, participación de las mujeres en la vida pública, relaciones entre derechos humanos, paz y desarrollo, entre otros⁵⁵⁹. Los participantes son expertos propuestos por los gobiernos, que cuentan con la oportunidad de reunirse para intercambiar puntos de vista e informaciones sobre problemas de derechos humanos y sus posibles soluciones⁵⁶⁰. Este tipo de actividad también siguió siendo realizada por la OACNUDH, como veremos en la Tercera Parte.

Sobre las becas de estudios y perfeccionamiento, la meta inicial era profundizar los conocimientos en temas específicos. Aunque hasta 1962 sólo se habían concedido dos becas, a partir de dicho año comenzó a haber más publicidad y fondos para estas actividades. También en este caso los beneficiarios son propuestos por los Estados y se exige que los candidatos participen directamente en actividades relacionadas con los derechos humanos, en particular en la administración de la justicia⁵⁶¹. Tradicionalmente se la han otorgado a profesionales como jueces, procuradores, altos funcionarios de la policía, funcionarios encargados de elaboración legislativa, entre otros⁵⁶². Actualmente, la Oficina del Alto Comisionado también apoya a Organizaciones No Gubernamentales y a la sociedad civil en general, invitándoles a seminarios y cursos de capacitación.

Con relación a la asistencia técnica por expertos, la idea inicial era de que ésta debería ser solicitada por los gobiernos con problemas de derechos humanos, de manera a recibir el apoyo de expertos de la ONU en la solución del problema. La idea era incorporar la asistencia técnica en derechos humanos en el programa de asistencia técnica de la ONU, que ya se encontraba en funcionamiento. A lo largo del tiempo, los servicios consultivos han sido utilizados en países como Guinea Ecuatorial, Bolivia, República Centro-Africana, Uganda y Haití. En el ámbito del Consejo, la asistencia técnica

⁵⁵⁹ Para más detalles sobre los seminarios, *Vid. Ibid*, pp. 358 a 361.

⁵⁶⁰ *Ibid*, p. 358.

⁵⁶¹ *Vid* ONU, “*Servicios de Asesoramiento...*”, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁶² *Vid* MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit*, p. 185.

es un ítem de la agenda, como también lo era de la agenda de la Comisión, y figura como una de las alternativas para abordar la situación de derechos humanos en los países. Sin embargo, el trabajo de asistencia técnica a países se encuentra fundamentalmente en manos de la Oficina del Alto Comisionado, conforme veremos en la Parte III.

Finalmente, fuera del sistema previsto por el programa de acción, pero también considerado como parte de las actividades promocionales, está el servicio de información pública de la ONU, que sigue en marcha bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado, elaborando folletos y trípticos, además de traducir instrumentos internacionales básicos de derechos humanos⁵⁶³.

2.3. La labor de protección heredada de la Comisión

Hemos visto anteriormente que, a despecho de todas las críticas dirigidas a la Comisión, ésta también contaba con importantes mecanismos de protección que, a pedido de la Resolución fundacional 60/251, de 2006, fueron preservados y revisados en la estructura de su órgano sucesor, el Consejo. Es el caso del procedimiento de denuncias 1503 y del sistema de procedimientos especiales, de los que ya hablamos en el Capítulo Primero. En el epígrafe que se inicia, pasaremos a explicar cómo dichos mecanismos fueron incorporados y revisados por el Consejo, de acuerdo con lo previsto por la Resolución fundacional 60/251, de la Asamblea General, y la Resolución de desarrollo institucional 5/1, del Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁶³ Para más detalles sobre las publicaciones y materiales informativos, *Vid Ibid*, pp. 25 a 30.

2.3.1. El sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

Como hemos visto en la Primera Parte, los procedimientos especiales son mecanismos no convencionales que se desarrollaron en el seno de la Comisión de Derechos Humanos a partir de la Resolución 1235 (XLII), de 1967, del ECOSOC. También hemos mencionado que entre sus principales características están su no vinculación a un tratado internacional, su carácter público y la elaboración de informes y estudios como instrumentos de trabajo.

Los procedimientos especiales son frecuentemente reconocidos como uno de los mayores legados de la antigua Comisión de Derechos Humanos. Como ya hemos mencionado anteriormente, éstos se desarrollaron en el seno de la Comisión de Derechos Humanos y han logrado un nivel de efectividad alto, a pesar de su carácter extra convencional. En palabras de LEMPINEN: “Although the system of special procedures has been established in a somewhat unsystematic and ad hoc manner, it has become the primary instrument of the Commission on Human Rights for monitoring a government’s compliance with international human rights standards”⁵⁶⁴.

Dichos procedimientos también son conocidos como “sistema de relatores especiales” y sus titulares responden a los más variados nombres, tales como Relatores Especiales, Grupos de Trabajo, Representantes Especiales del Secretario General, Representante del Secretario General, Representante de la Comisión de Derechos Humanos o Expertos

⁵⁶⁴ LEMPINEN, M., *Challenges facing the system of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku/Abo, 2001, p. 5.

Para SCHMIDT: “The development of the special procedures mechanisms was undoubtedly one of the major achievements of the former Commission on Human Rights”. SCHMIDT, M., *“United Nations”*, *op. cit.*, p. 398.

Independientes⁵⁶⁵. Los procedimientos especiales también pueden adoptar la forma de un grupo de trabajo compuesto por lo general de cinco miembros, cada uno de una región geográfica. Su principal función consiste en analizar situaciones concretas en los países y cuestiones temáticas en todo el mundo⁵⁶⁶. También actúan como un mecanismo de asesoría a los gobiernos y como alerta temprana de violaciones de los derechos humanos y en defensa de los derechos de las víctimas.⁵⁶⁷ Para este fin, tienen atribuciones para: buscar y recibir información sobre violaciones de derechos humanos; realizar visitas a los países; emitir comunicaciones urgentes a los gobiernos y solicitar aclaraciones; emitir comunicados de prensa; identificar asuntos emergentes, entre otras acciones⁵⁶⁸. Para ALSTON, en términos generales los relatores especiales ejercen principalmente una función de recopilación de información, publicidad de los resultados y conciliación⁵⁶⁹. Por su parte, HOEHNE ha encontrado en la labor de los procedimientos especiales la posibilidad de acercar los derechos humanos a las víctimas, haciendo presente a las Naciones Unidas en el terreno: "With regard to the merits, it can be observed that the existence of Special Procedures has become an element of political

⁵⁶⁵ Vid VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho*, op cit., p. 576.

⁵⁶⁶ Para ALSTON: "The implementation of special procedures has been entrusted to a wide range of entities. While 'working groups' and 'special procedures' were initially the favoured means of fact-finding, various other designations have been added over the years. They include: 'rapporteurs', 'envoys', 'special representatives', 'experts', 'independent experts', 'delegations', etc. The different terminology was intended to reflect an unstated hierarchy according to the gravity of the response. But the Commission's creativity, combined with its inconsistency in this regard, has served to blur the significance of these distinctions". ALSTON, P., *"The Commission on Human Rights"*, op. cit., p. 165.

⁵⁶⁷ Vid ONU, *Manual de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* (borrador, junio 2006), Ref. CH/NONE/2006/158, pár. 5.

⁵⁶⁸ Para KALIN y KUNZLI: "Special procedures' mandates are defined by resolutions of the Human Rights Council. These mandates usually call on mandate holders to examine, monitor, advise, and publicly report on human rights situations covered by their mandate. For this purpose, mandate holders carry out country missions, undertake studies, provide advice on technical cooperation at the country level, and engage in general promotional activities. They also engage in follow-up activities." KALIN, W., KUNZLI, J., *"The Law of..."*, op. cit., p. 250.

⁵⁶⁹ En las palabras de ALSTON: "For analytical purposes, three principal approaches to country-reporting may be discerned. The first emphasizes the *fact-finding and documentation function*. In this view the function of reporting is to record the facts, to provide a reliable historical record, and to provide the necessary raw material against the background of which the political organs can determine the best strategy under the circumstances. (...) The second approach assumes that the prosecutorial/publicity function is paramount. Thus the rapporteur's role is not to establish whether violations have occurred but to marshal as much evidence as possible to support a condemnation that, in many instances, will already have been made. (...) The third approach is to emphasize the conciliation function. The rapporteur's role is not to confront the violators but to seek solutions which will improve, even if not necessarily resolve, the situation". ALSTON, P., *"The Commission on Human Rights"*, op. cit., pp. 167 y 168.

cost in national policy making. (...) Special Procedures have also made human rights relevant to victims by examining topics that would otherwise not have been discussed. (...) Special Procedures mandate holders bring human rights closer to the victims, a development in line with the moves of the UN's human rights work in the Field. (...) To a certain extent, Special Procedures mandate holders might be considered minor High Commissioners"⁵⁷⁰.

Pero el éxito de los procedimientos especiales también dio origen a problemas de varios tipos y a acusaciones de exceso en la utilización de criterios políticos a la hora de decidir los países a ser evaluados. Como afirma ALSTON: "The selection of rapporteurs (using the term generically) has been a quintessentially political process, the mechanics of which do little to ensure that expertise and competence will be the principal qualities sought"⁵⁷¹. La reciente insatisfacción con el trabajo de dichos mecanismos hubiera servido como excusa, igualmente, para lo que quedó conocido como una "agenda negativa de reforma", que consistiría en una estrategia de algunos países para debilitar la efectividad de los procedimientos especiales⁵⁷².

Como señala GUTTER: "The success of the Commission's special procedures has given rise to new problems. (...) For some States, particularly those making up the so-called 'Like-Minded Group', the process of review of the mechanisms of the Commission had become an occasion to introduce what

⁵⁷⁰ HOEHNE, O., "Special Procedures and the new Human Rights Council. A need for Strategic Positioning", *E.H.R.R.*, Vol. 4, n. 1, Feb 2007, disponible en <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V4N1/Hoehne.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2011.

⁵⁷¹ ALSTON, P., "*The Commission on Human Rights*", *op. cit.*, p. 165.

⁵⁷² Para ABRAHAM: "La idea de de una revisión de los procedimientos especiales no se desarrolló de la nada. Había habido por muchos años una disputa entre ambas agendas conflictivas con relación a los procedimientos especiales. La primera, una especie de "agenda de reforma negativa"⁶⁹ ha sido caracterizada por un número creciente de ataques⁷⁰ a los procedimientos especiales con el objeto de limitar su independencia o métodos de trabajo. Otros actores del sistema incluyen los mismos procedimientos especiales, los cuerpos de las Naciones Unidas, los Estados, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, y las Organizaciones no gubernamentales se han enfrascado en identificar los retos mayores y limitaciones encaradas que necesitan ser tomados para fortalecer el sistema de tal forma que se empuje una "reforma positiva a la agenda". ABRAHAM, M., "*Construyendo un nuevo consejo...*", *op. cit.*, p. 28.

some have called ‘the negative reform agenda’. Under this negative agenda, the issue of the ‘rationalisation’ of special procedures could be used to terminate those procedures considered to be too effective or to arbitrarily choose between different mandates.⁵⁷³ En efecto, desde que empezaron los debates sobre la reforma de las Naciones Unidas se hablaba de la necesidad de racionalizar este mecanismo, principalmente para que se actuara con mayor coherencia evitando la duplicación y la existencia de mandatos obsoletos⁵⁷⁴.

Pues bien, teniendo en mente este contexto de éxito, pero también de evidentes problemas y dificultades, el tema de la reforma de los procedimientos especiales volvió a la luz con ocasión del proceso de transición institucional al Consejo de Derechos Humanos, ocasión en que se encontraban en funcionamiento 28 mandatos temáticos y 12 mandatos sobre países.⁵⁷⁵ Ante la expectativa general sobre el futuro de los procedimientos especiales, la Resolución fundacional del Consejo previó que éste asumiría y examinaría tales procedimientos en el plazo de un año, a partir de la celebración de su primer período de sesiones.⁵⁷⁶ El paso siguiente consistió en la creación de un Grupo de Trabajo intergubernamental abierto encargado de “mejorar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades a

⁵⁷³ GUTTER, J., “Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead”. *H.R.L.R.*, 7: 1, Nottingham, 2007, pp. 102 a 104.

Para BRETT: “A significant problem faced by the Commission in its later years was States’ rejection of the legitimacy of and refusal to cooperate with these Special Procedures (thematic as well as country specific) which they themselves had created through the Commission. No institution can survive unscathed if its members do not accept the processes which they have established. Of course it is embarrassing for a Government to have its accidental or deliberate shortcomings pointed out in public and there is a natural tendency in such circumstances to ‘shoot the messenger’. But to attack the entire system and/or the individual mandate holders, both of which derive from an agreed intergovernmental process of the body itself, is not legitimate and undermines the credibility of the whole institution and not only the specific part”. BRETT, R., *Neither Mountain nor Molehill. UN Human Rights Council: One Year On*, Quaker UN Office, Ginebra, Agosto 2007, p. 8.

⁵⁷⁴ A este respecto, es válido recordar que a pesar de las varias similitudes entre los diferentes mandatos, éstos no obedecen a reglas ni métodos de trabajo comunes, lo que trae cierta confusión y heterogeneidad en su trabajo.

⁵⁷⁵ Vid Anexo de la Resolución 2006/1 de la Comisión de Derechos Humanos.

⁵⁷⁶ Vid A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 6.

fin de mantener un sistema de procedimientos especiales”, entre otras tareas⁵⁷⁷.

Conforme a lo previsto, el grupo de trabajo desarrolló sus tareas en el primer año de funcionamiento del Consejo, centrando sus discusiones en asuntos como el proceso de selección de los relatores, las situaciones que merecen especial atención de dichos mecanismos, los medios de alcanzar la coherencia entre los mandatos, la relación de los titulares de mandato con el Consejo y su cooperación con los gobiernos, así como el soporte logístico y organizacional de la Oficina del Alto Comisionado al buen desempeño de los referidos mandatos⁵⁷⁸. En junio de 2007, un año después de la creación de dicho grupo, se presentaron en el paquete de construcción institucional una serie de medidas relacionadas con tales cuestiones, que fueron, finalmente, aprobadas por el Consejo.

Así, una primera novedad está en la disposición de *criterios generales para proponer, seleccionar y nombrar a los titulares de mandatos*. Estos criterios son: a) los conocimientos especializados del candidato; b) su experiencia en la esfera de los derechos humanos; c) su independencia; d) imparcialidad; e) integridad personal; f) objetividad.⁵⁷⁹ En la selección del candidato también debe considerarse el equilibrio de género, la representación geográfica equitativa y la representación de diferentes sistemas legales.⁵⁸⁰ Asimismo, están excluidos los candidatos que desempeñen funciones que

⁵⁷⁷ Decisión del Consejo de Derechos Humanos n. A/HRC/DEC/2006/104.

⁵⁷⁸ Para HUSAK: “Reflecting on the concerns of different delegations, discussions focused on the issues of nomination and appointment, situations meriting attention by the Special Procedures, means of achieving coherence among the mandates, their relationship with the Council and on cooperation with and by Governments. Relations between the mandate holders and other human rights mechanisms such as the treaty bodies, regional mechanisms or the United Nations country teams, and the organisational and logistical support from the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights have also been taken-up. The review culminated with the discussion on the working methods of the Special Procedures and the review of mandates that was partly inconclusive as delegations considered only general criteria for the review” HUSAK, T., “*In defense of...*”, *op. cit.*, pp. 89 y 90.

⁵⁷⁹ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 39.

⁵⁸⁰ *Ídem*, pár. 40.

puedan generar conflictos de intereses con las responsabilidades inherentes al mandato, como por ejemplo en el caso de ejercer cargos de decisión en gobiernos o en otra organización⁵⁸¹. Para ABRAHAM: “La exclusión de individuos que tienen posiciones de toma de decisión en gobiernos, es una evolución bienvenida. Sin embargo, existe inquietud sobre la decisión, de la manera en que está escrita en el borrador, pueda también para excluir a muchos candidatos de Organizaciones No Gubernamentales. Un procedimiento especial no monitorea el comportamiento de las Organizaciones No Gubernamentales pero sí monitorea Estados; más claridad es también necesaria para identificar las situaciones en las cuales conflictos de intereses existirían debido a que un individuo que tenga una posición de toma de decisión en una Organización No Gubernamental”⁵⁸².

Otra importante innovación se encuentra en el *proceso de selección y nombramiento de los titulares de mandato* que, a primera vista, ofrece más transparencia que el anterior.⁵⁸³ En buena medida porque los candidatos que se presenten estarán inscritos en una lista pública elaborada y actualizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.⁵⁸⁴ El listado de actores legitimados para la proposición de candidatos es amplio e incluye a los gobiernos, a los grupos regionales, a las ONG, a las organizaciones internacionales e incluso las candidaturas individuales⁵⁸⁵.

Las vacantes se van publicando a medida que surgen y se creó un Grupo Consultivo encargado de proponer al Consejo una lista de los candidatos que, además de cumplir los criterios generales y los requisitos

⁵⁸¹ *Ibid*, pár. 46.

⁵⁸² ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁸³ *Vid* AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI), “Conclusion of the United Nations Human Rights Council’s institution building: has the spirit of General Assembly Resolution been honoured?”, de 20 de junio de 2007, Ref. AI Index: IOR 41/015/2007 (Público).

⁵⁸⁴ *Vid* A/HRC/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 43.

⁵⁸⁵ *Ibid*, pár. 42.

particulares⁵⁸⁶, posean las más altas calificaciones para el mandato respectivo. En este sentido, el Consejo especificó, en su decisión 6/102, qué debería entenderse por requisitos técnicos y objetivos para los candidatos a titulares de mandato:

“C. Requisitos técnicos y objetivos

Deberían considerarse los siguientes elementos:

1. Antecedentes: antecedentes pertinentes en educación o experiencia profesional equivalente en la esfera de los derechos humanos; capacidad de comunicación adecuada en uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas;

2. Especialización técnica pertinente: conocimiento de los instrumentos, las normas y los principios internacionales de derechos humanos y conocimiento de los mandatos institucionales relacionados con la labor de las Naciones Unidas o de otras organizaciones internacionales o regionales en la esfera de los derechos humanos; experiencia comprobada de trabajo en la esfera de los derechos humanos;

3. Competencia reconocida a nivel nacional, regional o internacional en materia de derechos humanos;

4. Flexibilidad/disponibilidad y tiempo suficiente para cumplir eficazmente las funciones del mandato y responder a sus requisitos, incluida la necesidad de asistir a los períodos de sesiones del Comité de Derechos Humanos”⁵⁸⁷.

El Grupo Consultivo está conformado por 5 individuos designados por los grupos regionales, que actúan a título personal, y reciben asistencia de la OACNUDH⁵⁸⁸. Con base en las indicaciones del Grupo Consultivo y tras celebrar amplias consultas, el presidente del Consejo de Derechos Humanos presenta un nombre idóneo para la vacante en cuestión, que en seguida es sometido a la aprobación del pleno⁵⁸⁹. El grupo consultivo sólo considera los candidatos que estén en la lista pública, aunque en situaciones excepcionales

⁵⁸⁶ *Ibid*, pár. 43 y 47.

⁵⁸⁷ A/HRC/DEC/6/102, de 27 de septiembre de 2007, *Directrices Generales para la preparación de Información en el marco del Examen Periódico Universal*, II, C.

⁵⁸⁸ *Ibid*, pár. 49.

⁵⁸⁹ *Ibid*, pár. 52.

puede considerar también otra candidatura, si las circunstancias del puesto y las calificaciones de la persona así lo aconsejan⁵⁹⁰. En resumen, el mero proceso de selección de los titulares de mandato se caracteriza por centrarse en la experticia pero, por otro lado, por disponer de un contenido fuertemente gubernamental⁵⁹¹.

También se especifica previamente la duración de los mandatos: 3 años para mandatos temáticos y 1 año para mandatos por países⁵⁹². Por otro lado, la duración del desempeño del cargo por un titular de un mandato no excederá los seis años⁵⁹³. Además, el Consejo adoptó un código de conducta de los procedimientos especiales, con el objetivo de uniformizar reglas de trabajo y normas de conducta⁵⁹⁴. Como explica SCHMIDT: “The Human Rights Council adopted a Code of Conduct for Special Procedures mandate holders in June 2007 which imposes certain standards of behavior on rapporteurs, though it has been criticized by some mandate holders for overly restricting their activities”⁵⁹⁵.

Con relación al *examen, la racionalización y el perfeccionamiento del mandato*, solicitud que había sido expresamente formulada por la Resolución 60/251, de 2006, el debate se centró en el establecimiento de un criterio general para revisión, esfuerzo que finalmente no se tradujo en un resultado

⁵⁹⁰ *Ibid*, pár. 50.

⁵⁹¹ Como señala CLAPHAM: “The focus is now on independent expertise, and yet there is greater governmental control of the process”. CLAPHAM, A., “United Nations charter-based protection of human rights”, En Catarina Krause et al. (edit.), *International Protection of Human Rights: a textbook*, Abo Akademi University Institute for Human Rights, Turku/Abo, 2009, p. 93.

⁵⁹² Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 60.

⁵⁹³ *Ibid*, pár. 45.

⁵⁹⁴ Vid Res. A/HRC/RES/5/2 del Consejo de Derechos Humanos, referente al *Código de conducta para los Titulares de Mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos*, de 18 de junio de 2007.

⁵⁹⁵ SCHMIDT, M., “United Nations”, *op. cit.*, p. 399.

real más allá de la definición de algunos principios orientativos⁵⁹⁶. Así la Resolución 5/1, de 2007, haya previsto que “el examen, la racionalización y el perfeccionamiento de los mandatos se centrarían en su pertinencia, alcance y contenido” y que “Toda decisión de racionalizar, fusionar o en su caso poner término a un mandato debería guiarse siempre por la necesidad de mejorar el disfrute y la protección de los derechos humanos”, lo cierto es que no ha habido unanimidad en el tema, especialmente en lo que se refiere a los mandatos por países.

A este respecto, la falta de consenso se centraba en torno a si los mandatos por países deberían continuar existiendo o si la situación de derechos humanos de un país solo debería ser objeto de debate en el marco del Examen Periódico Universal o de las sesiones especiales. Como explica HUSAK: “Numerous arguments were presented in favour and against symbiosis of country mandates with the universal periodic review mechanism and the instrument of Council special sessions. Nonetheless, some situations deserved

⁵⁹⁶ Así, según la Resolución A/HRC/5/1: “El examen, la racionalización y el perfeccionamiento de los mandatos, así como la creación de nuevos mandatos, deberán regirse por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación, con miras a reforzar la promoción y protección de todos los derechos humanos”.

Asimismo, se dispone que:

“Art. 58. El Consejo debería esforzarse siempre por conseguir mejoras:

- a) Los mandatos deberían ofrecer siempre una posibilidad clara de incrementar el nivel de protección y promoción de los derechos humanos, así como de coherencia dentro del sistema de derechos humanos.
- b) Debería prestarse la misma atención a todos los derechos humanos. El equilibrio de los mandatos temáticos debería reflejar ampliamente la aceptación de la igual importancia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.
- c) Debería hacerse todo lo posible para evitar duplicaciones innecesarias.
- d) Se identificarán y abordarán los vacíos temáticos, incluso por medios distintos a la creación de nuevos mandatos de procedimientos especiales, como ampliar un mandato ya existente, señalar una cuestión transversal a la atención de los titulares de mandatos o solicitar una acción conjunta a los titulares de mandatos a quienes pueda concernir.
- e) Cuando se estudie la posibilidad de fusionar mandatos, se deberían tener en cuenta el contenido y las funciones predominantes de cada mandato, así como el volumen de trabajo de cada titular de mandato.
- f) Al crear o examinar mandatos, se debería tratar de determinar si la estructura del mecanismo (experto, relator o grupo de trabajo) es la más eficaz para mejorar la protección de los derechos humanos.
- g) Los nuevos mandatos deberían ser lo más claros y específicos que sea posible, a fin de evitar toda ambigüedad. Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, párr. 54 y 58.

the establishment of a country mandate due to its gravity or non-cooperation by the Government. Country mandates were seen by some as a complement to the UPR, the cycle of which was considered too long in urgent situations. The special sessions would also benefit from the fact-finding missions, inquiry missions or other forms of special procedures. It would be in line with the General Assembly resolution 60/251 that provides for considerations of human rights violations, including gross and systematic violations, in combination with regular scrutiny of States by the UPR. But others suggested that country considerations should be limited to the UPR, against which objections were raised as it would contravene the General Assembly decision opting for a country focus as one of the tools in the Council's box"⁵⁹⁷.

Tras el desarrollo de los debates, finalmente, los únicos criterios para los mandatos por países están escueta y discretamente dispuestos en un pie de página de la Resolución 5/1, de 2007, del Consejo de Derechos Humanos y podrían resumirse en que debe ser un mandato del Consejo de Derechos Humanos o de la Asamblea General pendiente de realización o debe tener por naturaleza el servicio de asesoramiento y asistencia técnica⁵⁹⁸. Como explica ABRAHAM: "El texto del Presidente no tocó el tema de mandatos de países hasta el día antes de que el paquete debiera ser adoptado por el Consejo. Incluyó los mandatos de países que fueron renovados o revisados, 'donde sea aplicable' por el Consejo, pero, sin una explicación, Cuba y Bielorrusia fueron sacados de la lista. (...) El criterio para mandatos de países se detalla en un pie de página en el paquete: existe un mandato pendiente del Consejo o la Asamblea General que deberá realizarse o la naturaleza del mandato es para servicios de asesoría o de asistencia técnica. La referencia al mandato que se debe cumplir es confusa pero parece referirse a que el mandato tiene responsabilidades de reporte pendientes al Consejo ó a la Asamblea General.

⁵⁹⁷ HUSAK, T., "*In defense of...*", op. cit., p. 92.

⁵⁹⁸ El pie de página al pár. 61 de la Res. A/HRC/5/1 afirma que:

"Los mandatos relativos a los países reúnen los siguientes criterios:

- Hay un mandato del Consejo pendiente de realización; o
- Hay un mandato de la Asamblea General pendiente de realización; o
- La naturaleza del mandato es para servicios de asesoramiento y asistencia técnica".

Los mandatos sobre la República Democrática Popular de Corea (DPRK), República Democrática del Congo (DRC), Burundi, Territorios Palestinos Ocupados desde 1967, Sudan y Myanmar reportaran a la Asamblea y se presentarían para satisfacer este criterio. Los mandatos de Haití, Liberia y Somalia satisfacen el criterio de que el mandato es para servicios de consultoría y asistencia técnica. Burundi y Sudan ambos satisfacen este criterio. La República Democrática del Congo (DRC) satisface los tres y tiene que reportar también a la próxima sesión del Consejo. Eso deja convenientemente solo Cuba y Bielorrusia”⁵⁹⁹.

Al final del primer año de funcionamiento del Consejo, se renovaron la casi totalidad de los mandatos existentes, manteniendo sus estructuras anteriores y determinando que éstos serían revisados paulatinamente, a medida en que fueran alcanzando su fecha final, o durante los diálogos interactivos por ocasión de la presentación de los informes de los titulares de mandato. El objetivo de esta medida fue evitar que, repentinamente, el sistema de procedimientos especiales dejase de existir, ya que hasta entonces no se había revisado ningún mandato. Como hemos dejado entrever, desde la creación del Consejo algunos mandatos por países fueron extinguidos y otros mandatos temáticos fueron creados⁶⁰⁰, confirmando una tendencia percibida por algunos hacia la abolición de los mandatos por países⁶⁰¹. A todo ello haremos especial referencia en la Tercera Parte del estudio, al analizar los primeros años de actuación del Consejo.

Un tema delicado que ha surgido en medio de los debates ha sido el de *la elaboración de un Código de Conducta para los procedimientos especiales*, con el objetivo de definir patrones de comportamiento éticos a ser observados

⁵⁹⁹ ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

⁶⁰⁰ Se extinguieron, por ejemplo, los mandatos sobre Bielorrusia y Cuba, como hemos indicado. *Vid* Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007.

Por otro lado, se crearon los mandatos temáticos sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y sobre los derechos culturales. *Vid* A/HRC/RES/7/22, de 28 de marzo de 2008 y A/HRC/RES/10/23, de 26 de marzo de 2009.

⁶⁰¹ Para SCHMIDT: “In general, one may discern a slow but probably irrevocable trend towards the abolition of country mandates”. SCHMIDT, M., “*United Nations*”, *op. cit.*, p. 398.

por los titulares de mandato. En diciembre de 2006, con base en un proyecto de resolución presentado por el grupo africano, el Consejo de Derechos Humanos había solicitado al Grupo de Trabajo Intergubernamental abierto encargado de formular recomendaciones para la racionalización y mejora de los mandatos, mecanismos y funciones de la Comisión que "elaborara un proyecto de código de conducta para la labor de los procedimientos especiales"⁶⁰². Dicho Código de Conducta fue finalmente presentado en su versión final para aprobación en la quinta sesión del Consejo, resultando aprobado⁶⁰³. Entre las principales disposiciones de tal instrumento podemos destacar: a) el reconocimiento de la obligación de respetar la legislación interna del país, a despecho de los privilegios e inmunidades de que gocen los titulares de mandatos⁶⁰⁴; b) la obligación de actuar en la estricta observancia del contenido del mandato, de manera a no excederlo, apoyándose en hechos fiables y objetivos, y tomando en cuenta la información ofrecida por el Estado⁶⁰⁵; c) la previsión de que las acciones urgentes sean enviadas a los Estados por medio de canales diplomáticos (y no más directamente a los responsables gubernamentales, como funcionaba anteriormente)⁶⁰⁶; d) la disposición de que "las autoridades del Estado de que se trate sean las primeras en tener conocimiento de sus conclusiones y recomendaciones en relación con dicho Estado y dispongan de tiempo suficiente para dar una

⁶⁰² Res. A/HRC/RES/2/1, de 27 de noviembre de 2006.

⁶⁰³ Vid Res. A/HRC/RES/5/2, de 18 de junio de 2007.

⁶⁰⁴ Conforme dispone el Código de Conducta:

"Artículo 4. Condición de los titulares de mandatos. 1. Los titulares de mandatos ejercerán sus funciones a título personal, y sus responsabilidades no serán de orden nacional sino exclusivamente de orden internacional. 2. En el ejercicio de sus funciones, los titulares de mandatos tendrán derecho a las prerrogativas e inmunidades previstas en los instrumentos internacionales pertinentes, en particular en la sección 22 del artículo VI de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas. 3. Sin perjuicio de esas prerrogativas e inmunidades, los titulares de mandatos desempeñarán sus funciones respetando plenamente la legislación y los reglamentos nacionales del país en que cumplan su misión. Cuando se presente un problema a este respecto, se adherirán estrictamente a lo dispuesto en el párrafo e) de la cláusula 1 del Estatuto". Resolución A/HRC/RES/5/2 del Consejo de Derechos Humanos, referente al "*Código de conducta...*", *op. cit.*, art. 4.

⁶⁰⁵ *Ibid*, art. 6, b, art. 7 y art. 8, c.

⁶⁰⁶ Según el código: "Los titulares de mandatos dirigirán todas sus comunicaciones a los gobiernos interesados por conductos diplomáticos, a menos que el gobierno interesado y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos decidan otra cosa". Resolución A/HRC/RES/5/2 del Consejo de Derechos Humanos, referente al "*Código de conducta...*", *op. cit.*, art. 14.

respuesta, y por que, igualmente, el Consejo sea el primer receptor de las conclusiones o recomendaciones dirigidas a ese órgano”⁶⁰⁷.

Un recelo inicial con respecto al Código de Conducta tenía por fundamento la proposición inicial de establecer un Comité de Ética, compuesto por representantes estatales de las cinco regiones, con la tarea de fiscalizar la aplicación del Código, lo que podía llevar a una intromisión excesiva en el trabajo de los relatores especiales, redundando en una limitación de su independencia. Tal propuesta resultó no siendo incluida en el documento final⁶⁰⁸. Otra de las iniciativas que no prosperó se refiere a la exigencia del agotamiento de los recursos internos como requisito para enviar una comunicación a los procedimientos especiales. Finalmente, como aspecto positivo del documento, podemos mencionar la posibilidad de “preservar la confidencialidad de las fuentes de testimonios si su divulgación pudiera causar perjuicio a las personas interesadas”⁶⁰⁹.

La evaluación general tanto del Código de Conducta como del proceso de revisión y perfeccionamiento de los procedimientos especiales parece ser la de que el gran logro alcanzado fue el de haber podido mantener el sistema, tanto cuantitativa como cualitativamente, ante todos los intentos de debilitamiento que lo acechaban; eso sí, no sin antes haber tenido que pagar un cierto precio a los Estados para ello que la práctica dirá si resulta asumible, cuestión que se analizará en la Tercera Parte. También encontramos, sin embargo, algunas posiciones más optimistas al respecto. En la opinión de TISTOUNET: “The code of conduct relating to mandate-holders which initially contained a number of negative provisions, can now be seen to provide useful

⁶⁰⁷ *Ibid*, art. 13, c.

⁶⁰⁸ La disposición actual del código se limita a afirmar en este sentido que: “En el desempeño de su mandato, los titulares de mandatos responderán ante el Consejo”. *Ibid*, art. 15.

⁶⁰⁹ *Ibid*, art. 8, b.

guidance and a roadmap to the mandate holders, the concerned countries and the Council”⁶¹⁰.

2.3.2. El procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos

Como ya explicamos en la Primera Parte, entre los mecanismos de protección de los derechos humanos que poseía la Comisión estaba el procedimiento 1503, que es el procedimiento de denuncia de la ONU en el ámbito de los mecanismos extra convencionales. El 1503 era uno de los procedimientos más antiguos de la Comisión de Derechos Humanos y aunque había sido enmendado recientemente, aún padecía de problemas que le impedían actuar de manera efectiva y ajustada a los tiempos de hoy⁶¹¹.

Entre las principales falencias de este procedimiento estaban su lentitud, el sigilo del trámite, la falta de acceso a información por parte de los denunciantes, la politización en la elección de los Estados a ser examinados, la poca consideración de denuncias sobre derechos económicos, sociales y culturales y la ausencia de alivio individual a las víctimas⁶¹². Otra debilidad se relacionaba con los requisitos de admisibilidad, que eran excesivamente restringidos. Así, estaba vedado el examen de las comunicaciones si: a) el hecho denunciado, por su naturaleza, estuviera en el ámbito de apreciación de los procedimientos especiales o del procedimiento de denuncia; b) el Estado contra quien se presentaba la denuncia ya estuviera siendo examinado por un

⁶¹⁰ TISTOUNET, E., “*From Commission on...*”, *op. cit.*, p. 348.

⁶¹¹ Para la revisión del procedimiento 1503, *Vid* Resolución 2000/109, de 26 de abril de 2000, de la Comisión de Derechos Humanos; Decisión 2000/3, del Consejo Económico y Social.

⁶¹² Como explica GODET: “Selectivity and politicisation were the most commonly heard criticisms with regard to the complaint mechanism”. GODET, B., “*Complaint Procedure*”, *op. cit.*, p. 108.

Vid también International Service for Human Rights (ISHR) y Friedrich Ebert Stiftung, *A new chapter for human rights: a handbook on...*, *op. cit.* p. 66; HANNUM, H., “Reforming the Special procedures and mechanisms of the Commission on Human Rights”, En *H.R.L.R.*, 7:1, 2007, p. 83.

procedimiento público ante la Comisión. Estas exigencias evitaban, en la práctica, que gran parte de las denuncias pasara el test de admisibilidad⁶¹³.

A pesar de las críticas que existen en su contra, es importante mencionar que el procedimiento 1503 fue fruto de su época histórica. Tanto es así que, cuando fue creado, representaba un mecanismo bastante novedoso para su tiempo. Como explica HANNUM: “The procedure was created in 1970, only three years after the Commission itself was given formal authority to debate gross violations of human rights anywhere in the world and six years before the entry into force of the two human rights Covenants. At the time it was adopted, practice in the Commission and Sub-Commission even prohibited non-governmental organisation representatives from criticising individual countries in their statements. The many weaknesses in the procedure-primarily its slowness and its secrecy- have been amply documented, but its impact at the time should not be underestimated”⁶¹⁴.

Sus principales fortalezas estaban relacionadas con el hecho de constituir un canal de comunicación entre las víctimas y la Comisión de Derechos Humanos, además de la posibilidad de presentar denuncias contra gobiernos que aún no habían ratificado los tratados de derechos humanos o no habían aceptado recibir comunicaciones en los órganos creados en virtud de los tratados. Otras de las fortalezas de este procedimiento son: a) el que en varias ocasiones la información obtenida por medio de las denuncias sirvió como base para el establecimiento de un procedimiento público para tratar del tema; b) el que el procedimiento, en conjunto con otras estrategias, era parte de una técnica para aplicar presión gradual y creciente en Estados ofensores de

⁶¹³ Vid International Service for Human Rights (ISHR) y Friedrich Ebert Stiftung, *A new chapter for human rights: a handbook on...*, op. cit., p. 66 y 68; Vid también Resolución 2000/3 del ECOSOC, que modificó el procedimiento 1503.

⁶¹⁴ HANNUM, H., “*Reforming the Special...*”, op. cit., p. 83.

derechos humanos; c) el que la perspectiva de tener el nombre mencionado en el procedimiento 1503 causaba constreñimiento en el gobierno en cuestión⁶¹⁵.

Pues bien, ante tal panorama de inquietantes debilidades y fortalezas innegables, con ocasión de la creación del Consejo de Derechos Humanos en el 2006, se previó la continuidad del procedimiento de denuncia, aunque se le solicitó al Consejo su revisión y, de ser necesario, su racionalización y mejoramiento⁶¹⁶. El mantenimiento de un procedimiento de denuncias ya era algo esperado y estaba incluido en la propuesta del Secretario General sobre las funciones que deberían ser ejercidas por el nuevo órgano⁶¹⁷. En virtud de este mandamiento, en su primera sesión, el Consejo prorrogó por un año el mandato del instrumento establecido en virtud de la Resolución 1503(XLVIII), de 1970 hasta que se procediera a su revisión⁶¹⁸, creando para ello un grupo de trabajo intergubernamental encargado de la tarea⁶¹⁹. El producto del trabajo del grupo fue incluido en la Resolución 5/1, de 2007, que, entre otras providencias, establece el nuevo procedimiento de denuncias del Consejo de Derechos Humanos.

⁶¹⁵ Vid International Service for Human Rights y Friedrich Ebert Stiftung, *A new chapter for human rights: a handbook on...*, op. cit., p. 66.

⁶¹⁶ Vid A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 6.

⁶¹⁷ En su *Nota Explicativa*, el Secretario General ha expresado: “Además de las funciones y responsabilidades que actualmente competen a la Comisión en virtud de las resoluciones del Consejo Económico y Social 1235 (XLII) y 1503 (XLVIII), el Consejo de Derechos Humanos examinaría la situación de todos los derechos humanos en todos los países en base al sistema de examen entre países descrito (...)”. A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 10. (cursivas añadidas)

⁶¹⁸ En los términos de su Decisión 1/102, de 30 de junio de 2006, el Consejo: “*Pide*, a ese respecto, a los procedimientos especiales, a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y al procedimiento establecido con arreglo a la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970, que sigan cumpliendo sus mandatos y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que siga proporcionándoles el apoyo necesario”. A/HRC/DEC/1/102, de 30 de junio de 2006, relativa a la *Prórroga por el Consejo de Derechos Humanos de todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos*.

⁶¹⁹ El Consejo: “*Decide* crear un grupo de trabajo intergubernamental abierto encargado de formular recomendaciones concretas sobre la cuestión de examinar y, cuando sea necesario, mejorar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y un procedimiento de denuncia, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General, por medio de consultas abiertas entre períodos de sesiones que sean transparentes, bien programadas e incluyentes y en las que participen todos los interesados”. A/HRC/DEC/1/104, titulada “Aplicación del párrafo 6 de la resolución 60/251 de la Asamblea General”, de 30 de junio de 2006, pár. 1.

El primer dato que salta a la vista sobre la *modalidad de denuncia bajo el Consejo es su similitud con el procedimiento que regía ante la Comisión*. Como describe el facilitador del grupo de trabajo encargado de la revisión del procedimiento de denuncias, el embajador suizo Blaise GODET: “From the very early stage of the review process, it became clear that a majority of delegations favoured retaining the 1503 procedure as a basis for work”⁶²⁰. Asimismo, la resolución 5/1, de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, reconoce: “La resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970, revisada por la resolución 2000/3 de 19 de junio de 2000, sirvió como base de trabajo” para el nuevo procedimiento⁶²¹.

Pues bien, para comenzar, se puede decir que el nuevo mecanismo de denuncia mantiene dos rasgos básicos de su antecesor: por un lado, subsiste *su carácter confidencial*, justificado en la necesidad de fomentar la cooperación por parte de los Estados⁶²². En la opinión de CLAPHAM: “Governments often found it convenient to keep discussion of the country off the public agenda by promising cooperation under the confidential procedure. The confidential procedure developed in parallel in part as a way of impeding the developing public scrutiny of country situations at the UN. Despite dissatisfaction with the

⁶²⁰ GODET, B., “*Complaint Procedure*”, *op. cit.*, p. 108.

Para ABRAHAM: “El Consejo discutió el nuevo procedimiento de queja en el grupo de trabajo en la revisión de los mandatos y mecanismos. Muy pronto fue evidente en el proceso que los Estados no estaban dispuestos ni siquiera a explorar la posibilidad de crear un nuevo procedimiento de queja y en cambio prefirieron usar el procedimiento 1503 como base para sus discusiones. Haciendo esto, el Consejo perdió una oportunidad significativa para rediseñar los procedimientos de queja, tomando en cuenta los diferentes tipos de procedimientos de queja regional e internacional que habían sido establecidos en los últimos cuarenta años”. ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 24.

⁶²¹ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, párr. 6.

⁶²² En los términos de la Resolución 5/1: “Se mantendrá el carácter confidencial del procedimiento con el objeto de aumentar la cooperación con el Estado interesado”. Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, párr. 86.

En este sentido, GODET aclara que: “Confidentiality was probably the most controversial issue. Some delegations considered it to be the central element of the procedure, without which the 1503 procedure could not have yielded any result. According to these delegations, States' co-operation with the procedure could only be ensured through confidentiality and only the Council could waive it in case of non-cooperation from the State concerned. Other delegations took the opposite stance: confidentiality was only an incentive to secure States' cooperation.” GODET, B., “*Complaint Procedure*”, *op. cit.*, p. 110.

results of the 1503 procedure, and the now common use of public discussion and condemnation of human rights violations, the new Human Rights Council has retained a similar confidential procedure to examine complaints from groups and individuals”⁶²³.

Por otro, *el objeto de la denuncia sigue siendo las “situaciones”*, es decir, la acreditación de una serie de casos que desvelen “cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas” de los derechos humanos y libertades fundamentales “en cualquier lugar del mundo y en cualquier circunstancia”⁶²⁴. Como explica ABRAHAM: “A diferencia del procedimiento 1503 que se centraba en tales violaciones en cualquier país del mundo, el nuevo procedimiento de queja de los estados lo haría como *en cualquier parte del mundo y bajo cualquier circunstancia*. Esta fraseología podría haberse utilizado para acomodar panoramas de que el procedimiento de queja también se centrara en situaciones de ocupación y acción extra territorial de parte de un Estado”⁶²⁵.

En lo que concierne a los *requisitos de admisibilidad*, se produce un cambio en el nuevo procedimiento, en la medida en que ya no existe la restricción a la apreciación de la denuncia si ésta pudiera ser tratada, por su naturaleza, por algún procedimiento especial o por un órgano creado en virtud de un tratado ratificado por el Estado en cuestión. Como explica NADER: “En la Comisión no se aceptaban casos en los que, por su naturaleza, pudieran ser tratados por algún procedimiento especial o por algún órgano de denuncia

⁶²³ CLAPHAM, A., “*United Nations charter-based...*” *op. cit.*.

⁶²⁴ En los terminos de la Res. I(XXIV), de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías: “Communications shall be admissible only if, after consideration thereof, together with the replies if any of the Governments concerned, there are reasonable grounds to believe that they may reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of *apartheid* in any country, including colonial and other dependent countries and peoples”. E/CN.4/1070, de 13 de agosto de 1971, pár. 1, b).

⁶²⁵ ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 24.

ligado a un tratado ratificado por el Estado”⁶²⁶. En efecto, la Resolución 1503 establecía que la investigación sólo podría iniciarse “si dicha situación no se relaciona con una cuestión que en ese momento se esté estudiando con arreglo a otros procedimientos prescritos en los instrumentos constitutivos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados (...)”. Por otro lado, la nueva disposición de la Resolución 5/1, de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007, afirma que la comunicación será admisible siempre que: “No se refiera a un caso que parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos del que ya se esté ocupando un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento de denuncia análogo, de las Naciones Unidas o regional, en la esfera de los derechos humanos”⁶²⁷.

Respecto al órgano responsable, el procedimiento sigue siendo igualmente similar al modelo anterior. Se establecen dos grupos de trabajo: el *Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones* y el *Grupo de Trabajo sobre las Situaciones*, con estructura y función muy parecidas a la del antiguo 1503, con la diferencia de que los grupos se reúnen más a menudo (aunque por el mismo número de días en total) y de que tienen que justificar sus decisiones. Estas dos modificaciones están pensadas para mejorar respectivamente la agilidad y la transparencia del proceso⁶²⁸. Así, la Resolución 5/1, de 2007, prevé que tales grupos de trabajo “se reunirán al menos dos veces al año, durante cinco días laborables en cada período de sesiones, a fin de examinar prontamente las comunicaciones recibidas, incluidas las correspondientes respuestas de los Estados, y las situaciones de las que ya se esté ocupando el Consejo en el marco del procedimiento de denuncia”⁶²⁹.

⁶²⁶ NADER, L., “*El papel de las ONG...*”, *op. cit.*, p. 22.

⁶²⁷ Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 87, f.

⁶²⁸ *Ibid*, pár. 8, 94, 99 y 100.

⁶²⁹ *Ibid*, pár. 100.

Con relación al Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones, el paquete de construcción institucional establece que: “Con el fin de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia, el Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones proporcionará a todos los miembros de éste una lista de las comunicaciones rechazadas tras el examen inicial. En esa lista se debería indicar los motivos de todas las decisiones que hayan dado lugar al rechazo de una comunicación”⁶³⁰ y que “todas las decisiones del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones se basarán en una rigurosa aplicación de los criterios de admisibilidad y deberán estar debidamente justificadas”⁶³¹. Con relación al Grupo de Trabajo sobre las Situaciones, todas sus decisiones “deberán estar debidamente justificadas e indicar las razones de la interrupción del examen de una situación o de las medidas recomendadas al respecto”⁶³².

Así, el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones tiene por encargo el examen de admisibilidad de las denuncias (a cargo del presidente del grupo), con el fin de determinar si existe, a primera vista, un cuadro persistente de violaciones en el país denunciado⁶³³. A similitud de los que ocurría antes, este grupo está conformado por cinco miembros del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos (antes estaban compuestos de miembros de la Subcomisión, la antecesora del Comité Asesor), que ejercerán su mandato por un período de tres años⁶³⁴. Las comunicaciones que no hayan sido rechazadas serán transmitidas al Estado interesado para que éste ofrezca su parecer al respecto⁶³⁵. El objetivo final de su labor es proporcionar al Grupo de Trabajo

El procedimiento anterior preveía la realización de una sesión al año. *Vid* Res. 1503 (XLVIII), de 27 de mayo de 1970, pár. 1 y Res.2000/3, de 16 de junio de 2000, pár. 2, ambas emitidas por el ECOSOC.

⁶³⁰ Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 94.

⁶³¹ *Ibid*, pár. 95.

⁶³² *Ibid*, pár. 99.

⁶³³ *Ibid*, pár. 94.

⁶³⁴ *Ibid*, pár. 91 y 93.

⁶³⁵ *Ibid*, pár. 94.

sobre Situaciones un expediente donde consten las comunicaciones admisibles y las recomendaciones⁶³⁶.

La etapa siguiente se desarrolla en el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones que, con base en la información y en las recomendaciones que el Grupo de Comunicaciones le brindó, elabora un informe, a ser presentado al Consejo, sobre los cuadros persistentes identificados y las recomendaciones que este segundo grupo entiende pertinentes⁶³⁷. Este segundo Grupo de Trabajo también está conformado por cinco miembros, con mandato de un año, esta vez originarios del Consejo de Derechos Humanos⁶³⁸. A pesar de que los miembros son elegidos en la calidad de representantes estatales, la resolución 5/1, de 2007, prevé que ellos actuarán a título personal⁶³⁹.

Un avance que se observa respecto al procedimiento anterior se refiere al *grado de información al que puede acceder el autor de la denuncia*, a pesar de la previsión de confidencialidad. Así, si anteriormente el autor de la denuncia sólo recibía la notificación inicial de que la denuncia estaba siendo examinada bajo el procedimiento 1503, actualmente él debe ser informado durante varias etapas del proceso: a) cuando la comunicación es considerada inadmisibile; b) cuando pase al examen del Grupo sobre Situaciones; c) cuando uno de los grupos de trabajo decide mantener pendiente la comunicación; d) cuando se adopte el resultado final; e) cuando se registre la comunicación en el procedimiento de denuncia⁶⁴⁰.

⁶³⁶ *Ibid*, pár. 95.

⁶³⁷ *Ibid*, pár. 98.

⁶³⁸ *Íbid*, pár. 96.

⁶³⁹ *Íbid*, pár. 97.

⁶⁴⁰ *Ibid*, pár.106 y 107.

Otras novedades son la posibilidad de que el denunciante solicite que su identidad no sea comunicada al Estado -opción que antes no existía⁶⁴¹- y el establecimiento de plazos, tanto para que el Estado presente las informaciones requeridas como para que el caso sea considerado por el Consejo de Derechos Humanos⁶⁴². De hecho, el párrafo 101 de la Res. 5/1, de 2007, afirma que el Estado “se esforzará al máximo para proporcionar una respuesta dentro de los tres meses siguientes a la formulación de las solicitudes”. Igualmente, el párrafo 105 establece que “(...) el período de tiempo entre la transmisión de la denuncia al Estado interesado y su examen por el Consejo no excederá, en principio, de 24 meses”⁶⁴³.

Por fin, entre las medidas que se pueden adoptar como resultado del procedimiento hay pocos cambios, básicamente la posibilidad de recomendar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el ofrecimiento de asistencia técnica al Estado investigado⁶⁴⁴. Otro cambio positivo se refiere a la posibilidad de que el Consejo examine una situación en sesión pública, siempre que el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones así lo recomiende: “Cuando el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones recomiende al Consejo que examine una situación en sesión pública, particularmente en caso de manifiesta e inequívoca falta de cooperación, el Consejo examinará esa recomendación con carácter prioritario en su período de sesiones siguiente”⁶⁴⁵.

Luego, a pesar de que ha habido mejoras en el procedimiento, lo cierto es que han sido menores, por lo que se ha perdido la oportunidad de una revisión más profunda -tanto en el paquete de construcción institucional como en la revisión de la labor y funcionamiento del Consejo, realizada en el primer

⁶⁴¹ *Ibid*, pár. 107.

⁶⁴² *Ibid*, pár. 101 y 105.

⁶⁴³ *Ibid*, pár. 101.

⁶⁴⁴ *Ibid*, pár. 109.

⁶⁴⁵ Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 104.

semestre de 2011 y de la que trataremos en la Tercera Parte- de manera a incluir alguna previsión que conceda una medida individual de protección a las víctimas o que disponga el compartir de información entre diferentes mecanismos de derechos humanos, como los procedimientos especiales o el Examen Periódico Universal, por ejemplo. En las palabras de SCHMIDT: “It is questionable whether the Council’s complaint procedure is an improvement on the former 1503 procedure”⁶⁴⁶. En cualquier caso, y al igual que en el caso anterior, habrá que ver la evolución de la práctica que se desarrolle en este ámbito para llegar a conclusiones más firmes, cosa que trataremos de hacer en la Tercera Parte del trabajo.

2.4. El Examen Periódico Universal: nuevo instrumento para la promoción y protección de los derechos humanos

Aunque sus características actuales nos permitirían categorizarlo como un mecanismo de promoción, hemos decidido examinar al EPU en un epígrafe a parte, y posterior al análisis de los mecanismos de protección, debido especialmente a la gran expectativa que se ha puesto en su creación en el marco del nuevo Consejo de Derechos Humanos, además de a su novedad en relación con los instrumentos que poseía la Comisión y, asimismo, a lo que vemos como su naturaleza híbrida. Efectivamente, si nos centramos en los principales rasgos que distinguen el EPU –la evaluación de la situación de derechos humanos de carácter general, el objetivo de identificar áreas de asistencia técnica antes que condenar al Estado, la naturaleza cooperativa y fuertemente intergubernamental, el carácter no obligatorio de las recomendaciones– es imposible negarle a este mecanismo su carácter promocional. Sin embargo y a pesar de ello, *el EPU ha sido frecuentemente enunciado como el gran diferencial del Consejo respecto a la Comisión*, debido a su potencial para combatir la politización -como ya sabemos, la razón primaria que justificó la extinción de la Comisión-, llegando incluso algunos

⁶⁴⁶ SCHMIDT, M., “United Nations”, *op. cit.*, p. 402.

autores a vincular el buen desarrollo de la transición institucional Comisión-Consejo al éxito mismo del nuevo mecanismo.

Asimismo, el Examen Periódico Universal puede ser considerado un mecanismo “fuerte” entre los demás mecanismos de promoción, debido principalmente a la complejidad de la revisión y a la amplia participación estatal con la que cuenta (recuérdese que de él participan todos los Estados miembros de la ONU). Por ello, estas tres características -la importancia que se le atribuye en el combate a la politización, su fortaleza en cuanto mecanismo promocional, además de la potencialidad hacia el futuro de que se vuelva un mecanismo híbrido- nos empujan a estudiarlo de forma destacada respecto a los demás instrumentos de promoción y protección de los derechos humanos.

2.4.1. Naturaleza y caracteres

Como hemos visto anteriormente, entre las pocas novedades en la competencia del Consejo con relación a su antecesora está la realización de un Examen Periódico Universal “sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos”, previsto en el pár. 5, e) de la Resolución 60/251, de 2006. Tal instrumento, que ha sido presentado, quizás precipitadamente, como algo absolutamente novedoso y sin precedentes en el sistema de protección de los derechos humanos la ONU, fue mencionado por primera vez en un discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2005⁶⁴⁷, concretándose

⁶⁴⁷ En esta ocasión, el Secretario General afirmó que: “Debería tener una función definida especialmente para actuar como mecanismo de examen entre los países. Su misión principal sería evaluar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los derechos humanos por parte de los Estados Miembros. De esta manera se concretaría el principio de universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos. También debería prestar la misma atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como al derecho al desarrollo. Y debería tener recursos para prestar asistencia técnica a los Estados y ofrecer asesoramiento normativo a los Estados y a los órganos de las Naciones Unidas. Este sistema permitiría examinar periódicamente la situación en cada uno de los Estados Miembros. Sin embargo, esa rotación no debería impedir que el Consejo se ocupara de las transgresiones masivas y graves que puedan llegar a cometerse. De hecho, el Consejo debe poder señalar a la atención de la

posteriormente en la *Nota Explicativa del Secretario General*, según la cual: “(...) El examen entre países debería ser un proceso por el cual los Estados voluntariamente se prestaran a analizar cuestiones de derechos humanos en cada uno de sus países, y se basaría en las obligaciones y responsabilidades de promover y proteger esos derechos dimanados de la Carta y que se manifiestan en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los resultados deberían aplicarse colectivamente y habría que ayudar a los Estados a desarrollar sus capacidades en este sentido”⁶⁴⁸.

Conviene recordar que, a pesar de ser inédito en la práctica cercana del sistema de protección de los derechos humanos de la ONU, el examen tiene antecedentes tanto en la práctica de otros órganos intergubernamentales - como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)- como en la de la misma Comisión de Derechos Humanos que, como hemos visto, adoptó durante un tiempo un sistema de informes por países. Como recuenta TARDU: “En son essence, cette procédure n’est pas innovatrice. Des mécanismes de ce type, dits de ‘rapports périodique’ des Etats prévoyant une certaine participation d’experts indépendants et des O.N.G., fonctionnent dans maintes organisations internationales, notamment dans le cadre de grands traités de l’O.N.U. sur les droits de l’homme, en particulier des deux Pactes. Le modèle dont ces mécanismes se sont souvent inspirés est la procédure de contrôle de l’application des conventions et recommandations de l’O.I.T.”⁶⁴⁹.

Entre los principios que rigen el Examen Periódico Universal están, entre otros, la *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad e interrelación* de todos los derechos humanos; la *naturaleza cooperativa* del examen, la *cobertura*

comunidad internacional las crisis que requieran medidas inmediatas.” *“Discurso del Secretario General...”*, *op. cit.*

⁶⁴⁸ A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 7.

⁶⁴⁹ TARDU, M., “Le nouveau conseil des droits de l’homme aux Nations Unies : décadence ou résurrection? ”, En *R.T.D.H.*, n. 72, 1^{er} octobre 2007, Bruylant, Bruxelles, p. 974.

*universal e igualdad de trato a todos los Estados, el carácter intergubernamental, la plena participación del Estado examinado; desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva; no imponer una carga excesiva al Estado examinado o a la agenda del Consejo; la evaluación realista (que no se prolonga en el tiempo ni consume una cantidad desproporcionada de tiempo y recursos financieros); no disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos; integrar plenamente una perspectiva de género; tener en cuenta el nivel de desarrollo y las particularidades del país*⁶⁵⁰.

Como su nombre lo sugiere, el principal objetivo del examen es permitir la evaluación, cada cierto tiempo, de la situación de los derechos humanos en la totalidad de los países miembros de las Naciones Unidas. La idea de la universalidad de la revisión se justifica en la necesidad de evitar la repetición de la tan temida politización, por la que se elegían, según criterios políticos, los Estados cuya situación interna de derechos humanos iba a ser objeto de análisis y resolución por la Comisión⁶⁵¹. Como ha afirmado el Secretario General: “El concepto de examen universal es fundamental para el examen entre los países, es decir que el desempeño de todos los Estados Miembros en relación con todos los compromisos en materia de derechos humanos debe estar sujeto a que otros Estados lo evalúen. El examen entre países contribuiría a evitar, tanto como fuera posible, la politización y selectividad que caracterizan el sistema actual de la Comisión”⁶⁵².

⁶⁵⁰ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 3.

⁶⁵¹ Como explica WEBER: “Afin d’éviter des traitements inégaux, tous les États membres du Conseil des droits de l’homme feront désormais l’objet d’une évaluation de leur situation de droits de l’homme au cours de leur mandat, sur la base d’un rapport présenté par l’État lui-même, d’une compilation des documents disponible au sein du système des Nations Unies élaborée par le Haut Commissariat aux droits de l’homme et de toute autre information jugée utile et fiable”. WEBER, A., *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l’homme*, A. Pedone, Paris, 2008, pp. 330 y 331.

⁶⁵² A/59/2005/Add.1, de 23 de mayo de 2005, pár. 8.

La universalidad del EPU se refiere tanto a la participación de los Estados, como a los derechos tomados en consideración. En las palabras de CLAPHAM: “As the Council embarked on this review process the President of the council saw this in terms of a three-fold universality. In this understanding the review is universal because every UN Member State will be reviewed; the review is universal in the sense that all states can participate in the review; and the review reflects the universality of human rights because all rights (civil and political as well as economic and social and cultural) are examined”⁶⁵³. Con el fin de apoyar el trabajo del Consejo, viabilizando la participación de los países en desarrollo en el EPU –en especial de los países menos desarrollados- se establecieron dos mecanismos de índole financiera: el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para el Examen Periódico Universal y el Fondo de Contribuciones voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica⁶⁵⁴.

El EPU tiene por objetivos la mejora de la situación de derechos humanos sobre el terreno, el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Estados en materia de derechos humanos (con la identificación de los retos con los que se enfrenta y la evaluación de los avances), el fortalecimiento de la capacidad del Estado y la asistencia técnica, el intercambio de mejores prácticas entre Estados y actores interesados, el apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos, y el fomento a la plena cooperación y compromiso con el Consejo de Derechos Humanos⁶⁵⁵. Dentro de ello, la cuestión de la identificación de áreas para asistencia técnica es un aspecto a resaltar. Como afirma SCHMIDT: “The UPR mechanism was conceived as a form of ‘peer review’ of UN member states’ action to fulfil their human obligations as well as a means of identifying areas in which help and advice are required to help states meet these obligations”⁶⁵⁶. De este modo, *el objetivo de promoción y protección de los derechos humanos se reúnen en un solo instrumento cuya naturaleza, podemos concluir, aparece de este modo*

⁶⁵³ CLAPHAM, A., “*United Nations charter-based...*” *op. cit.*, p. 96.

⁶⁵⁴ *Vid* A/HRC/6/17, de 28 de septiembre de 2007.

⁶⁵⁵ *Vid* Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 4.

⁶⁵⁶ SCHMIDT, M., “*United Nations*”, *op. cit.* p. 395.

como *híbrida*. Asimismo, el EPU no busca competir ni sustituir el trabajo de los órganos de tratados, sino actuar de manera complementaria a la actuación de los mecanismos convencionales⁶⁵⁷.

Con relación a la periodicidad del examen, la Res. 5/1 prevé que éste se realice a cada 4 años, con 3 sesiones al año, en las que deben ser revisados 16 Estados, de modo que 48 Estados sean examinados anualmente. Entre las directrices sobre el EPU también está la exigencia de que los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos sean evaluados mientras estén desempeñando su mandato, de manera que sean los primeros en someterse al escrutinio dando el ejemplo a los demás⁶⁵⁸. De hecho, ser objeto del nuevo procedimiento de escrutinio universal es, como hemos visto anteriormente, una de las obligaciones requeridas de los Estados que se eligen como miembros del Consejo. De una manera general, los Estados fueron divididos en grupos regionales, entre los cuales se seleccionaron, en primer lugar, a aquellos Estados cuyo mandato finalizaba en junio de 2007, posteriormente aquellos cuyo mandato cesaba en junio de 2008 y, en tercer lugar, a los que se presentaban voluntariamente a la revisión. A partir de ahí, la lista de países ha sido reorganizada según el criterio del orden alfabético⁶⁵⁹.

A la hora de revisar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos asumidas por los Estados, el Consejo tiene como referencia los siguientes instrumentos jurídicos: a) la Carta de las Naciones Unidas; b) la

⁶⁵⁷ En los términos de la Resolución 5/1, “3. El examen periódico universal debería: (...) f) complementar y no duplicar la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado.” Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 3, f).

Como explica TARDU: “Il faut aussi apprécier la volonté de ‘complémentarité avec les autres mécanismes de protection des droits de l’homme’ inscrits dans le texte de juin 2007. Ceci confirme notamment que l’examen périodique n’a pas vocation à remplacer ou à rendre inopérants les mécanismes d’enquête sur les violations. Il est d’ailleurs précisé que l’examen périodique ne saurait diminuer la capacité du Conseil à traiter des situations d’urgence. Le principe de complémentarité paraît ouvrir la voie à l’utilisation des conclusions de l’examen périodique par les mécanismes d’enquête et *vice versa*”. TARDU, M., “*Le nouveau conseil...*”, *op. cit.*, p. 974.

⁶⁵⁸ Vid A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár.5, e), y pár. 9.

⁶⁵⁹ *Ibid*, pár. 11 y 12.

Declaración Universal de Derechos Humanos; c) los tratados de derechos humanos de los cuales el Estado en cuestión sea parte; y d) las promesas voluntarias y los compromisos asumidos por el Estado previamente (incluidos los que fueron presentados por ocasión de la candidatura del Estado como miembro del Consejo)⁶⁶⁰. Asimismo, se reconoció la importancia de tomar en consideración en el escrutinio las normas de Derecho Internacional Humanitario, debido a la mutua relación entre esta rama del Derecho Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁶⁶¹.

Respecto a la naturaleza del mecanismo, la resolución 60/251, de 2006, lo enuncia como un procedimiento intergubernamental, de carácter cooperativo, con la plena participación del Estado examinado (lo que incluye, como veremos, su plena colaboración en la elaboración del documento final)⁶⁶². El predominio del carácter intergubernamental en el proceso ha generado críticas al EPU⁶⁶³, solamente atenuadas por la posibilidad con la que cuentan los Estados de nombrar como sus representantes, si así lo desean, expertos en derechos humanos⁶⁶⁴.

Asimismo, de una lectura general de las disposiciones presentes en la Resolución 5/1, de 2007, y de la práctica iniciada recientemente por el Consejo,

⁶⁶⁰ *Ibid* pár. 1.

⁶⁶¹ *Ibid*, pár. 2.

⁶⁶² *Ibid*, pár.3.

Vid también A/HRC/PRST/8/1, Declaración del Presidente sobre Modalidades y prácticas para el Examen Periódico Universal, pár. 9.

⁶⁶³ Para TARDU: "Notons en revanche divers aspects préoccupants. Le défaut majeur réside dans le caractère essentiellement intergouvernemental du système. L'examen pour chaque Etat est en effet conduit sous forme de 'dialogue' par seulement trois rapporteurs membres du Conseil émanant de différents groupes régionaux. Aucun expert indépendant n'intervient dans la procédure". TARDU, M., "*Le nouveau conseil...*", *op. cit.* p. 975.

En la vision de SCHMIDT: "Experience of the UPR mechanism so far has shown that it is complementary to, and not in competition with, the procedures of the UN treaty bodies. (...)". SCHMIDT, M., "*United Nations*", *op. cit.*, p. 397.

⁶⁶⁴ Según CLAPHAM: "The process of review is carried out by representatives of members of the Council. The process remains quite tightly controlled by governments and, for the moment, independent expertise has not yet been explicitly built into the procedure (even if during the drafting there was considerable support for an expert element similar to the expertise incorporated into other review mechanisms such as those conducted in the context of the ILO, the OECD or the WTO)". CLAPHAM, A., "*United Nations charter-based...*" *op. cit.*, 96.

se puede afirmar que el Examen Periódico Universal no pretende funcionar como un examen completo y exhaustivo de la situación de los derechos humanos en el interior de los Estados⁶⁶⁵, sino que pretende ser, por el contrario y como hemos dado a entender en la enunciación de los principios que lo rigen, un procedimiento más ligero, más “realista” en las palabras de la resolución, que no sobrecargue ni al Estado evaluado ni al órgano revisor⁶⁶⁶.

Con todo ello, podemos concluir que *universalidad, naturaleza híbrida* –promocional y protectora– en cuanto a las funciones y objetivos pretendidos y política en cuanto a la composición del órgano, además de *complementariedad* al resto de instrumentos de promoción y protección de los derechos humanos, son los rasgos característicos especiales del nuevo instrumento.

2.4.2. Funcionamiento

El primer ciclo del Examen Periódico Universal tuvo inicio en abril de 2008 en el Palacio de Naciones, en Ginebra. El procedimiento está pensado para tener tres etapas: una inicial de revisión (es el primer ciclo al que nos acabamos de referir), una de implementación de las recomendaciones aceptadas y de los compromisos asumidos de manera voluntaria y una tercera que consistiría en la revisión de la implementación de las recomendaciones y compromisos asumidos (lo que coincide con el segundo ciclo de revisión, que aún no ha tenido lugar).

⁶⁶⁵ Entre los varios interrogantes y propuestas respecto al nuevo mecanismo estaba el de si el examen a realizarse por el Consejo tendría un carácter más completo (lo que conllevaría problemas de tiempo para analizar todos los Estados) o si, por el contrario, tendría por fin una revisión más superficial (y más fácil de realizarse). International Service for Human Rights y Friedrich Ebert Stiftung, *A new chapter for human rights: a handbook*, op. cit., pp. 78 a 80.

⁶⁶⁶ En los términos de la Resolución 5/1: “La revisión periódica universal debería (...) h. no imponer una carga excesiva al Estado examinado o a la agenda del Consejo; i. No prolongarse demasiado. Debería ser realista y no consumir una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros; j. No disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos”. Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 4.

El órgano que realiza el EPU es un Grupo de Trabajo compuesto por los 47 Estados miembros (los mismos que componen el Consejo de Derechos Humanos), cuyo presidente es también el presidente del Consejo. El proceso de revisión se desarrolla en diferentes etapas. En primer lugar, está la revisión en sí misma, que consiste en un diálogo interactivo entre el Estado examinado y los Estados miembros y observadores⁶⁶⁷. Estos últimos disponen de dos horas para formular preguntas y recomendaciones al Estado examinado. El Estado bajo examen tiene entonces una hora para hacer la presentación de la información preparada para el examen, contestar a las preguntas, comentar sobre las recomendaciones y formular observaciones finales. El resultado de este ejercicio se materializa en un documento final con recomendaciones, que será examinado en el pleno del Consejo por una hora⁶⁶⁸ dentro de las siguientes dos semanas, pero no antes de las 48 horas después de la realización de la revisión.

La resolución 5/1, de 2007, prevé la participación de todas las partes interesadas y pertinentes en el proceso⁶⁶⁹, lo que incluye las organizaciones intergubernamentales, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, representantes de la sociedad civil (incluidas las ONG), los defensores de derechos humanos, las instituciones académicas y de investigación. Para asistir a los períodos de sesiones es necesario tener el estatuto de entidad consultiva ante el Consejo Económico y Social. Como hemos mencionado, durante el diálogo interactivo sólo los Estados actúan, por lo que los actores interesados no cumplen ninguna otra función. Sin embargo, éstos pueden contribuir al buen desarrollo del Examen Periódico Universal por medio de la participación en las consultas organizadas por los gobiernos en el ámbito nacional con el objetivo de elaborar los informes nacionales; la preparación de escritos acerca de la situación de derechos humanos en el país examinado,

⁶⁶⁷ *Ibid*, pár. 18,

⁶⁶⁸ *Ibid*, pár. 22.

⁶⁶⁹ *Ibid*, pár. 3, m.

que podrán ser incluidos en el resumen elaborado por la OACNUDH; y en la labor de seguimiento de los resultados finales del EPU.

A la hora de realizar la revisión, el Grupo de Trabajo se vuelca hacia tres documentos de análisis: 1) la información presentada por el Estado examinado (que puede tomar la forma de un informe nacional, preferiblemente elaborado con base en un amplio proceso de consulta nacional y siguiendo las “Directrices Generales para la Preparación de la Información en el marco del EPU”⁶⁷⁰). Dicho documento no debe exceder las 20 páginas y puede incluir cualquier información considerada relevante por parte del Estado implicado; 2) un documento realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), básicamente una compilación de informes y recomendaciones emanadas de órganos de tratados, procedimientos especiales, observaciones y comentarios de Estados y otros documentos pertinentes de órganos de la ONU, con una extensión de no más de 10 páginas; y 3) un resumen, también elaborado por la OACNUDH, de toda información confiable ofrecida por otros interlocutores pertinentes como

⁶⁷⁰ De acuerdo con la Decisión A/HRC/DEC/6/102, de 27 de septiembre de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, la información presentada en el marco del Examen Periódico Universal debe seguir la siguiente estructura:

“a) Descripción de la metodología y del proceso amplio de consultas para la preparación de la información que ha de proporcionarse en el marco del examen periódico universal;

b) Antecedentes del país que se examina y marco, en particular normativo e institucional, para la promoción y protección de los derechos humanos: constitución, legislación, medidas normativas, jurisprudencia nacional, infraestructura de derechos humanos, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y ámbito de las obligaciones internacionales enunciadas en “la base del examen” que figura en la resolución 5/1, anexo, sección IA;

c) Promoción y protección de los derechos humanos sobre el terreno: cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos enunciadas en la “base del examen” que figura en la resolución 5/1, anexo, sección IA, legislación nacional y compromisos voluntarios, actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos, sensibilización pública acerca de los derechos humanos, cooperación con mecanismos de derechos humanos;

d) Determinación de los logros, mejores prácticas, desafíos y limitaciones;

e) Principales prioridades, iniciativas y compromisos nacionales que el Estado interesado se propone asumir para superar esos desafíos y limitaciones y mejorar las situaciones de derechos humanos sobre el terreno;

f) Expectativas del Estado interesado en cuanto al fomento de la capacidad y las solicitudes, si las hubiere, de asistencia técnica;

g) Presentación por el Estado interesado de información sobre el seguimiento del examen anterior.”

A/HRC/DEC/6/102, de 27 de septiembre de 2007.

ONGs e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que tampoco puede exceder las 10 páginas⁶⁷¹. Los tres documentos en los que se basa el examen deben estar disponibles con al menos seis semanas de antelación al examen y se publicarán en el apartado del sitio web de la Oficina del Alto Comisionado⁶⁷².

El grupo de trabajo está asistido por una “troika”, que consiste en un grupo de tres relatores, seleccionados por sorteo entre los miembros del Consejo y procedentes de diferentes grupos regionales, cuya principal tarea es facilitar el examen y redactar el informe del Grupo para cada sesión⁶⁷³. También son funciones de la troika la recepción de las cuestiones escritas para el Estado examinado, agrupadas según la estructura y el contenido del informe que debe ser presentado por el Estado⁶⁷⁴, y la presentación del informe antes de su adopción final por el Grupo de Trabajo⁶⁷⁵. Los miembros de la troika son elegidos tan solamente para la revisión de un Estado.

⁶⁷¹ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár.15.

Así, “La información presentada por los actores pertinentes debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Se atenga a la estructura de las Directrices Generales para la preparación de la información en el marco del examen periódico universal, con arreglo a la decisión 6/102 (véase el apartado anterior).
- No exceda de 5 páginas o cuando se trate de coaliciones, de 10 páginas;
- Abarque un período de cuatro años como máximo;
- Se redacten en un idioma oficial de las Naciones Unidas, preferiblemente en inglés, francés o español;
- Contengan un corto párrafo con información sobre los objetivos y la labor de la entidad que presente la información;
- Se presenten en un formato corriente de procesamiento de textos, con numeración de páginas y párrafos;
- Incluya un párrafo de introducción en el que se resuman los puntos principales;
- Indique palabras clave relativas a la información que se incluye, como por ejemplo, violencia doméstica;
- Se abstenga de reproducir los comentarios y las recomendaciones finales de los órganos de tratados de derechos humanos o de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, aunque pueden incluirse las referencias al alcance de la aplicación; así como se abstenga de citar o de adjuntar informes de otras organizaciones.” ONU, “*Working with the...*”, *op. cit.*, p. 148.

⁶⁷² Vid ONU, “*Working with the...*”, *op. cit.*, p.142.

⁶⁷³ *Ibid*, pár. 18, d.

⁶⁷⁴ Vid Declaración del Presidente del Consejo de Derechos Humanos sobre Modalidades y prácticas para el Examen Periódico Universal, doc. A/HRC/PRST/8/1, de 09 de abril de 2008, pár. 1.

⁶⁷⁵ Como describen KALIN y KUNZLI: “This process is facilitated by a group of three rapporteurs from different regional groups who are selected by the drawing of lots among the

En palabras de la Res. 5/1, de 2007, la sesión se estructura de la siguiente manera: la primera fase es la de presentación del informe nacional y de las respuestas a las cuestiones escritas presentadas anteriormente por la troika al Estado examinado (en el caso de que éstas existan)⁶⁷⁶. La etapa siguiente es la del diálogo interactivo, en el cual los Estados toman la palabra para hacer preguntas y recomendaciones sobre la documentación disponible y sobre las prácticas de derechos humanos del país examinado. Durante esta etapa, el Estado miembro tiene un tiempo de exposición de 3 minutos, mientras que los Estados observadores tienen sólo dos minutos. Posteriormente, el Estado examinado presenta sus observaciones finales. El tiempo general de exposición del Estado examinado durante la sesión es de 60 minutos⁶⁷⁷. El Estado examinado puede contestar las recomendaciones presentadas por los demás Estados durante la sesión del Grupo de Trabajo o a cualquier hora entre la sesión del Grupo de Trabajo y el final de la plenaria del Consejo. Los períodos de sesiones del EPU están disponibles en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para retransmisiones en directo.

Como resultado final del examen, se presenta un informe ofreciendo un resumen de las actuaciones en el dialogo interactivo, las respuestas del Estado examinado, las recomendaciones de los Estados y los compromisos voluntarios asumidos por el Estado evaluado⁶⁷⁸. El Estado examinado puede indicar si apoya o no las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe final

members of the Council. These rapporteurs are tasked with drafting a report about the dialogue that serves as a basis for the discussion and adoption of an outcome assessment of the human rights situation in the country concerned, as well as recommendations, including those explicitly accepted by the State concerned". KALĪN, W., KUNZLI, J., *"The Law of..."*, op. cit., p. 246.

Vid también SCHMIDT, M., *"United Nations"*, op. cit., p. 395.

⁶⁷⁶ Las cuestiones tienen que ser sometidas anteriormente a la troika por parte de los Estados. La troika presenta, entonces, la lista de cuestiones a la Secretaría, quien las transmite al Estado en menos de 10 días útiles antes de la revisión. Las cuestiones también deben ser facilitadas a los demás Estados antes de la sesión del Grupo de Trabajo, a menos que el Estado examinado o el Estado que propuso la cuestión se opongan a ello.

⁶⁷⁷ Vid doc. A/HRC/PRST/8/1, de 09 de abril de 2008, pár. 7.

⁶⁷⁸ Vid. Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 26; A/HRC/PRST/8/1, de 09 de abril de 2008, pár. 8.

durante la reunión del Grupo de Trabajo, entre el período de sesiones del Grupo de Trabajo y el siguiente período de sesiones del Consejo o durante la reunión del Consejo para la adopción del resultado del examen del Grupo de Trabajo. Las recomendaciones que reciban el apoyo del Estado constarán como tales en el documento final⁶⁷⁹. Luego, queda claro que *el Estado bajo examen participa ampliamente de la elaboración del documento final*, contando con diversas oportunidades para presentar explicaciones adicionales que no hayan quedado resueltas en el dialogo interactivo, antes de la aprobación definitiva del documento⁶⁸⁰.

Durante la sesión del Grupo de Trabajo y no antes de 48 horas después de la revisión, los Estados dedican media hora para adoptar un informe. Después de que éste haya sido adoptado, se pueden realizar modificaciones en las dos semanas siguientes. El paso siguiente es la adopción de dicho documento en sesión plenaria del Consejo de Derechos Humanos, por medio de una resolución o de una decisión. Este segundo procedimiento dura aproximadamente 1 hora, distribuida de la siguiente manera: 20 minutos para que el Estado examinado conteste preguntas no tratadas anteriormente y recomendaciones ofrecidas durante el diálogo interactivo; 20 minutos para que los Estados miembros y Estados observadores tomen la palabra y expresen sus opiniones sobre la evaluación; 20 minutos finales para que otros actores (como las ONGs e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos) realicen comentarios.

⁶⁷⁹ De acuerdo con la Res. 5/1: "Las recomendaciones que cuenten con el apoyo del Estado examinado se señalarán como tales. Otras recomendaciones se recogerán junto con las observaciones correspondientes del Estado examinado. Unas y otras se incluirán en el informe final que ha de adoptar el Consejo". Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 32.

⁶⁸⁰ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 28 y 29.

Como aclara CLAPHAM: "Within a few days of the end of the review, the Troika and the state under review work together with the secretariat to produce a draft report of the working group session". CLAPHAM, A., *"United Nations charter-based..." op. cit.*, p. 98.

El resultado del Examen Periódico Universal debe ser implementado principalmente por el Estado examinado. No obstante, la Res. 5/1, de 2007, también atribuye responsabilidades sobre su aplicación a otros actores pertinentes y a la comunidad internacional. Por otra parte, a partir del segundo ciclo de examen, las revisiones deben centrarse sobre la aplicación de las recomendaciones por parte de los Estados:

“33. El resultado del examen periódico universal, que ha de ser un mecanismo cooperativo, debería ser aplicado principalmente por el Estado examinado y, según corresponda, por otros actores interesados pertinentes.

34. El examen siguiente debería centrarse, entre otras cosas, en la aplicación del resultado del examen precedente.

35. En la agenda del Consejo debería figurar como tema permanente el examen periódico universal.”⁶⁸¹

Por ende, durante el intervalo de cuatro años entre el primer y el segundo ciclo de revisiones, el Estado examinado tiene la obligación de implementar las recomendaciones aceptadas que estén en el documento final⁶⁸². Así, en la evaluación siguiente, se analizará si el Estado las ha cumplido o no y, en el caso de incumplimiento, se prevé que el Consejo se ocupe de los casos de no cooperación consistente con el mecanismo. Así, respecto a las medidas de seguimiento, la resolución dispone que el Consejo debe decidir, en cada caso concreto, la pertinencia de aplicarlas, aunque no se menciona ni qué tipo de medidas podrían tomarse ni cuáles son las posibles

⁶⁸¹ Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007.

⁶⁸² Aún de acuerdo con la Declaración del Presidente 8/1: “Se espera que el Estado examinado adopte medidas de seguimiento sobre las recomendaciones que cuenten con su apoyo así como sobre las promesas y compromisos voluntarios.” A/HRC/PRST/8/1, de 09 de abril de 2008, pár. 10.

Vid KALÍN, W., KUNZLI, J., “*The Law of...*”, *op. cit.*, p. 246.

acciones del Consejo respecto a un Estado que no quiera cooperar con el Examen Periódico Universal⁶⁸³.

El primer ciclo del Examen Periódico Universal se cerrará a finales de 2011, cuando se hayan completado todos los exámenes previstos para esta primera etapa de cuatro años. En el contexto de los debates sobre la reforma de la labor y el funcionamiento del Consejo, realizada en el primer semestre de 2011, también el EPU ha sido objeto de revisión, con base en los resultados alcanzados hasta entonces, conforme veremos en la Parte III.

El balance de los resultados finales obtenidos por el Examen Periódico Universal ha sido frecuentemente relacionado con la evaluación misma del desempeño del Consejo. Como sugiere ABRAHAM: “Como la Revisión Periódica Universal (UPR) era la más tangible innovación del proceso de reforma que creó el Consejo, lleva consigo la carga de cumplir con la promesa de reforma. El hecho del proceso de construcción institucional que fue rápidamente un ataque a los mejores rasgos de los mecanismos traídos de la Comisión, solamente ha servido para exacerbar las expectativas de la Revisión Periódica Universal (UPR). En un proceso normal, la Revisión Periódica Universal (UPR) podría ser juzgada por sus méritos solamente. En el contexto de todo el drama alrededor de la creación del Consejo y su proceso con amplios recursos para la construcción institucional se ha convertido, para bien ó para mal, en la señal de fracaso ó éxito del Consejo”⁶⁸⁴.

A este respeto, como veremos en la Tercera Parte, las opiniones sobre este primer ciclo del Examen Periódico Universal son bastante divergentes, y suelen distinguirse según pongan el énfasis en la existencia de un sistema de

⁶⁸³ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 37 y 38.

⁶⁸⁴ ABRAHAM, M., “*Construyendo un nuevo consejo...*”, *op. cit.*, p. 38.

revisión verdaderamente universal o en la profundidad y potencial de cambio del proceso de revisión.

PARTE III:

LOS PRIMEROS PASOS EN LA LABOR DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Todo el proceso de cambio institucional pierde su razón de ser si no se traduce en una transformación fáctica en la práctica del Consejo de Derechos Humanos. De ahí la importancia de identificar el impacto de la creación del órgano, con los rasgos actuales que lo definen, en la promoción y protección de los derechos humanos en la ONU. Otra necesidad crucial es discernir cómo la nueva configuración ha sido incorporada en la práctica del Consejo para alcanzar los objetivos inicialmente propuestos, que motivaron el cambio institucional.

Luego, el objetivo de la Tercera Parte de nuestro estudio es fundamentalmente *analizar la práctica del nuevo órgano en sus primeros cinco años de actividad, identificando los resultados alcanzados con base en los desafíos que inspiraron el cambio institucional*. Este primer lustro de trabajo del Consejo de Derechos Humanos resulta de especial importancia para valorar la efectividad de la reforma producida y si está, al menos, en el camino de alcanzar los objetivos que justificaron la misma. Años cruciales, pues, de un lado porque son en los que se pone en marcha todo el nuevo sistema diseñado en el 2005 y, de otro, porque aunque de manera puramente aproximada, cinco años de actuación sí comienzan a ser suficientes para extraer las primeras conclusiones en torno no ya a la reforma propiamente dicha –abordada en la Segunda Parte– sino a los efectos que en la práctica del nuevo órgano creado está teniendo la misma.

De ahí que en el capítulo 5 nos centremos en analizar el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos en cuanto órgano, es decir, respecto a su naturaleza jurídica, a la selección de los miembros, a la agenda y métodos de trabajo, a la participación de actores no nacionales y a la asesoría especializada que recibe; esto es, en cuanto a la implementación de las previsiones teóricas contenidas en la reforma y desarrolladas durante estos primeros cinco años. En los capítulos 6 y 7, por su parte, veremos al Consejo en el ejercicio de sus competencias (tanto las nuevas como las antiguas que han sido heredadas de la Comisión y actualizadas para adecuarse mejor a los

objetivos del Consejo): actividades de redacción, actividades de promoción, la utilización del procedimiento de denuncias en su nueva modalidad, la revisión de los procedimientos especiales y el primer ciclo de implementación del Examen Periódico Universal.

Para ello, nos volcaremos en analizar las novedades en la estructura del Consejo, identificando los puntos problemáticos y haciendo especial referencia a las propuestas de mejora que han sido debatidas en la revisión general de la labor del Consejo, realizada en el primer semestre de 2011. Este ha sido un momento especialmente delicado para realizar este tipo de análisis, debido al ambiente de indefinición y construcción. Por otro lado, ha sido también un buen momento para realizar aportes y lanzar reflexiones. En este sentido, las propuestas de los diferentes Estados y los datos acerca de estos primeros cinco años de trabajo nos dan una pista importante sobre las insuficiencias y los puntos problemáticos del Consejo de Derechos Humanos.

**CAPÍTULO 5: EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
COMO EL NUEVO ÓRGANO DE LA ONU PARA LA
PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

En la Segunda Parte del presente trabajo, hemos presentado los principales rasgos del nuevo Consejo de Derechos Humanos, con base en la normativa que lo creó y desde una perspectiva comparada con su antecesora, la Comisión. Así, hemos visto que entre las modificaciones resultantes del cambio institucional están una mudanza en su naturaleza jurídica (que le acerca más a la condición de un órgano de naturaleza semi permanente y le cambia la relación de subsidiariedad desde el Consejo Económico y Social hacia la Asamblea General); en los miembros que lo componen (con una reducción en el número total de miembros, reajuste en el número de sillas en cada grupo regional y creación de algunas medidas destinadas a seleccionar mejor los miembros); en sus órganos subsidiarios y mecanismos (con una reacomodación de los que existían en la época de la Comisión, en especial con el debilitamiento del rol del Comité Asesor, órgano que sucedió a la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos); en la agenda, métodos de trabajo y participación de las ONG (con la disminución de los ítems de la agenda, la inclusión de métodos de trabajo más flexibles y la permanencia de la participación de las ONG en el trabajo del Consejo). También hemos podido observar que las funciones del Consejo se mantuvieron más o menos sin variación con respecto a las de la Comisión, con el diferencial esencial de la inclusión del Examen Periódico Universal, como flamante nuevo mecanismo del órgano.

Partiendo de ello, en el Capítulo 5, nos centraremos en analizar el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos en estos primeros años de actividad, subrayando los aspectos prácticos relacionados a su calidad de órgano de las Naciones Unidas. En otras palabras, nos ocuparemos de estudiar las realizaciones prácticas desarrolladas por el Consejo durante esos primeros años de vida que afectan al órgano en su dimensión de tal: a su naturaleza jurídica, a la selección de los miembros, a su estructura y previsiones de funcionamiento -la agenda y métodos de trabajo, la participación de actores no gubernamentales y la asesoría especializada que recibe- .

1. Naturaleza jurídica

Como hemos visto en el Capítulo 3, el Consejo de Derechos Humanos fue concebido por la Res. 60/251, de 15 de marzo de 2006, como un órgano de naturaleza intergubernamental, con estatuto de *órgano subsidiario de la Asamblea General*, con *carácter semi-permanente* y con funciones ligeramente ampliadas en relación a su predecesora, la Comisión. También hemos afirmado que aunque el motor inicial del cambio en el estatuto del Consejo era el propósito de transformarlo en un órgano principal de las Naciones Unidas, las negociaciones políticas sólo lograron alcanzar un cambio relativamente menor en lo que respecta a la subsidiariedad del órgano, pasando de ser un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (como lo era la Comisión) para ser subsidiario de la Asamblea General (en el caso del Consejo); pero manteniendo, por tanto, su naturaleza subsidiaria. El objetivo de la creación del Consejo con la calidad de órgano principal era, como ya se ha insistido, equiparar los derechos humanos con la seguridad y el desarrollo, considerados juntamente con los derechos humanos los pilares en los que se basa la ONU.

Asimismo, se ha visto que el cambio de subsidiariedad fue el resultado posible de las intensas negociaciones políticas que se desarrollaron en el proceso de creación del Consejo⁶⁸⁵. A pesar de que es un resultado limitado respecto a la pretensión inicial, la nueva subsidiariedad de la Asamblea General ha sido saludada como algo positivo, en la medida en que los temas debatidos en el Consejo estarían expuestos a un mayor grado de legitimidad y

⁶⁸⁵ La cuestión del estatuto del Consejo dividió la Asamblea General durante las negociaciones que llevaron a la creación de dicho órgano. Así, un grupo de Estados (como aquellos miembros de la Unión Europea, Islandia, Argentina, Chile, México, Turquía, Japón, Noruega, Azerbaiyán, con el apoyo de ONGs), defendió que el Consejo debería convertirse un órgano principal, mientras que otro grupo de Estados (Grupo Africano, Irán, Egipto, Bangladesh, India, Arabia Saudí, Yemen, Camerún, China, Federación Rusa, El Salvador, Malasia, Cuba, Siria, Pakistán, Indonesia, Sudán, Venezuela, Argelia, Bielorrusia, Mongolia) prefirió la subsistencia de un órgano de derechos humanos con menos protagonismo en el sistema de la ONU. Como hemos visto en apartados anteriores, al final prevaleció el compromiso de establecer el Consejo como un órgano subsidiario, condicionado a que la Asamblea General revisaría su estatuto en cinco años.

visibilidad en la Asamblea General de lo que estaban anteriormente ante el ECOSOC. Por otro lado, el acuerdo obtenido en la ocasión fue apuntado como una solución temporal, ya que *la misma Res. 60/251 aplazó en el tiempo la decisión sobre la concesión al Consejo de Derechos Humanos del estatuto de órgano principal de la ONU*, al disponer que: *“la Asamblea revisará la situación del Consejo a los cinco años de su creación”*⁶⁸⁶.

Con el acercamiento del plazo establecido por la Asamblea General para la revisión del estatuto del Consejo, el debate final sobre el lugar institucional que éste debe ocupar en la estructura de la ONU se encontraba muy vinculado, como es natural, al debate sobre el trabajo mismo del Consejo en sus primeros años de funcionamiento. Y es que, en la misma Res. 60/251, de 2006, la Asamblea General dispuso que *“el Consejo revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General”*⁶⁸⁷.

Atendiendo a la solicitud de la Res. 60/251, en el primer semestre de 2011 el Consejo de Derechos Humanos se sometió un *doble proceso de revisión*, que incluyó *una reflexión por parte del propio Consejo sobre su trabajo y funcionamiento* durante su primer lustro de vida y *una evaluación por parte de Asamblea General sobre la pertinencia o no de elevar el estatuto del Consejo a la condición de órgano principal de la ONU*. Mientras el primer de los debates tuvo como escenario el Consejo de Derechos Humanos, en Ginebra, el segundo se desarrolló en el ámbito de la Asamblea General, en Nueva York. Aunque fueron debates distintos en su contenido y que se desarrollaron en lugares institucional y geográficamente diferentes, debido a su entrelazamiento temático se decidió realizar ambos procesos -el de Nueva York y el de Ginebra- de manera coordinada, siendo el de Ginebra el que se inició antes y el de

⁶⁸⁶ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 1. *Cursivas añadidas*

⁶⁸⁷ A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006, pár. 16. *Cursivas añadidas*.

Nueva York el que se construyó con base en el consenso alcanzado en Ginebra. Para ello se nombraron cofacilitadores en ambas ciudades⁶⁸⁸.

Con relación al proceso de Ginebra, éste se inició formalmente en diciembre de 2010, ocasión en la que se reunió por primera vez el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos⁶⁸⁹, aunque en los meses precedentes se habían realizado consultas formales e informales sobre el tema. Los cinco tópicos principales debatidos en la etapa ginebrina fueron: los procedimientos especiales, el Examen Periódico Universal, agenda y programa de trabajo, métodos de trabajo y Comité Asesor. En marzo de 2011, el Consejo examinó el informe del Grupo de Trabajo⁶⁹⁰ y aprobó un documento final⁶⁹¹, que pasó a constituir un suplemento del paquete de construcción institucional.

El proceso de Nueva York, por otro lado, finalizó en junio de 2011, después de 7 meses de negociaciones en aquella ciudad. Aunque estaba claro desde un principio que la revisión no resultaría en la elevación del estatuto del Consejo al de un órgano principal de la ONU, existía la posibilidad de que la Asamblea General utilizara el proceso para dar más efectividad a las provisiones relacionadas a las elecciones, ya que existían propuestas para instaurar un *mecanismo de revisión de las promesas y compromisos*

⁶⁸⁸ Como afirmaron, en junio de 2010, el Presidente de la Asamblea General, el embajador Ali Abdussalam Treki y anterior Presidente del Consejo, embajador Alex Van Meeuwen: "The two processes may be different in time, place and scope, but we consider them to be complementary and mutually reinforcing. Regular and interactive coordination and cooperation between the General Assembly and the Human Rights Council should be ensured throughout the review process. In particular where thematic overlap could exist in the present division of labour, a working relationship will be necessary to assure an effective review of the Human Rights Council. (...) The two processes could develop in parallel and the results should be assembled to be adopted simultaneously by the General Assembly". Carta conjunta del Presidente del Consejo de Derechos Humanos y del Presidente de la Asamblea General dirigida a todos los representantes y observadores permanentes ante la ONU en Nueva York, en 15 de junio de 2010.

⁶⁸⁹ Vid Res. A/HRC/12/1, de 1 de octubre de 2009.

⁶⁹⁰ Vid Res. A/HRC/WG.8/2/1, de 22 de marzo de 2011.

⁶⁹¹ Vid Res. A/HRC/16/21, de 25 de marzo de 2011.

*voluntarios y para combatir la utilización de listas cerradas*⁶⁹². El documento final⁶⁹³ resultó ser, no obstante, bastante menos ambicioso, y se restringió a realizar algunos cambios burocráticos relativos al informe anual del Consejo.

Con relación al estatuto del Consejo, *la Asamblea decidió mantenerlo como su órgano subsidiario, previendo un nuevo debate en el futuro*, que debe ocurrir no antes de diez años ni después de 15 años a contar a partir de la revisión del 2011⁶⁹⁴. Así es que, a pesar de la indudable coherencia de la reivindicación para que, al igual que el desarrollo y la seguridad, los derechos humanos cuenten con un órgano con estatuto de órgano principal de la Organización, con base en el recién concluido proceso de revisión, se puede afirmar que *la posición de los diferentes Estados miembros de la ONU no evolucionó sustancialmente en los últimos años*. Una importante dificultad inicial para la elevación del Consejo de Derechos Humanos a la condición de órgano principal de la ONU es, como ya hemos visto, la inevitable necesidad de una reforma previa de la Carta de 1945, con el palpable riesgo de reabrir debates políticos complicados y de mayores consecuencias, el más candente de ellos sigue siendo el de la reforma del Consejo de Seguridad. Con la consciencia del coste político que existe de por medio, es muy comprensible que los Estados no se hayan mostrado dispuestos a involucrarse en tales temas con base *tan solo* en la necesidad de hacer justicia a los derechos humanos y a su condición de pilar fundamental de la ONU⁶⁹⁵.

⁶⁹² Como explica ISHR: "Specific proposals included calls for the establishment of a public pledge review mechanism to improve Council members' accountability for fulfilling pledges and the standards in Resolution 60/251, and a call for language promoting the use or presentation of 'open slates' by regional groups during Council elections". ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 3, Julio 2011.

⁶⁹³ Vid Res. A/RES/65/281, de 17 de junio de 2011.

⁶⁹⁴ Así, la Asamblea General "*Decides also to maintain the status of the Human Rights Council as a subsidiary body of the General Assembly and to consider again the question of whether to maintain this status at an appropriate moment and at a time no sooner than ten years and no later than fifteen years*". A/RES/65/281, de 17 de junio de 2011, pár. 3.

⁶⁹⁵ Como describe la ONG International Service for Human Rights: "States are not inclined to consider promoting the Council based on the principle of the three pillars framework alone. Instead, as the co-facilitators have indicated, the General Assembly will probably use the opportunity to tie the review of 'status' to an assessment of the Council's work and functioning, and whether it has yet 'earned' a place next to the other principal UN bodies". ISHR, "Human

Por otro lado, sin desconocer la importancia de dar a los derechos humanos el lugar institucional que les corresponde en el seno de las Naciones Unidas, también es verdad que desde un punto de vista más práctico no está claro que la elevación del estatuto del Consejo a la condición de órgano principal sea una cuestión crucial ni para el efectivo funcionamiento del órgano ni para sanar las debilidades que afectaban a la Comisión y que se pretendieron sanar con la creación del Consejo de Derechos Humanos⁶⁹⁶. El mismo raciocinio podría aplicarse a la subsidiariedad del Consejo respecto a la Asamblea General: sin hacer caso omiso de las ventajas de la mayor visibilidad a que están expuestos los derechos humanos en el ámbito de la Asamblea General, lo cierto es que *no hay que sobreestimar el impacto del estatuto institucional del Consejo de Derechos Humanos en el desarrollo efectivo de sus labores*.

Efectivamente, en la calidad de órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, la Comisión fue un órgano bastante operativo y funcional, habiendo alcanzado, como se ha visto en la Primera Parte del presente trabajo, muchos y relevantes resultados en los sesenta años de su existencia. En este contexto, la subsidiariedad a un órgano principal de la ONU no parece haber supuesto un grave obstáculo al desarrollo de sus funciones⁶⁹⁷. Tampoco se puede afirmar que la elevación de su estatuto a órgano principal del ONU

Rights Council Review. What you need to know", *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/3, Geneva, New York, July 2010, p. 6.

⁶⁹⁶ Para LEMPINEN y SCHEININ, "none of the alleged shortcomings behind the critique on the Commission on Human Rights had anything to do with the Commission's institutional status or would have pointed in the direction that the relationship between the Commission on Human Rights, the Economic and Social Council, and the General Assembly needed any rearrangement. It was thought that the creation of the Human Rights Council as a subsidiary body of the General Assembly had merely addressed form, but not substance". LEMPINEN, M., SCHEININ, M., "*The New Human Rights...*", *op. cit.*, p. 8.

⁶⁹⁷ Para LEMPINEN y SCHEININ: "During its entire existence, the Commission on Human Rights demonstrated an impressive creativity in establishing different procedures and mechanisms for the promotion and protection of human rights. The status of the Human Rights Council leaves ample room to make a good or a bad job for human rights. It is now up to the stakeholders to ensure that good and constructive work is conducted. (...) the Commission on Human Rights was an exceptional body and that it received more attention than any other subsidiary organ of the United Nations. Accordingly, it was not a handicap for the promotion and protection of human rights that the Commission on Human Rights was a functional commission of the Economic and Social Council." *Ibid*, pp. 6 y 9.

cambiaría algo, a mejor, con relación al principal objetivo anunciado por la reforma: el combate contra su politización.

En nuestra opinión, además de la necesidad de sopesar el desgaste político que el tema genera en comparación a los beneficios que le advendrían desde la perspectiva de una efectiva protección de los derechos humanos, hay además otros factores que sólo fueron parcialmente abordados en la revisión del 2011 y que tendrían potencial para provocar un impacto real en la práctica del Consejo.

Además de la discusión central acerca del estatuto institucional del Consejo, otro tema que fue abordado en el proceso de Nueva York fue *la relación entre el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, en especial respecto a la Tercera Comisión* (que trata de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales) *y la Quinta Comisión* (que trata de Asuntos Administrativos y Presupuestarios).

En lo que concierne a la *Tercera Comisión*, el tema clave es la *división de trabajo entre este órgano y el Consejo de Derechos Humanos*, asunto respecto al cual se había debatido mucho, sin resultados palpables. Cuestiones cruciales, en este sentido, eran la consideración del informe anual del Consejo de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General, las modalidades a ser utilizadas en el examen de dicho informe, el tratamiento que se daría a las recomendaciones del Consejo a la Asamblea General y, de una forma general, la necesidad de aumentar la coordinación entre la Tercera Comisión y el Consejo, a modo de evitar una duplicación de labores⁶⁹⁸. Conforme ha afirmado COSTEA: “The debate around the relationship between the Human Rights Council and the 3rd Committee is a part of these efforts, with some calling for a total distinction between the two –where the HRC should become the only UN body to deal with the human rights– while others see a need for

⁶⁹⁸ Vid Non-paper of the Co-facilitators of the New York Chapter of the Review of the Human Rights Council: Scope of the Review of the New York Chapter. November 2010.

greater synergy between the two –not in the least due to the universal membership of the 3rd Committee, as compared to the elected members of the Council. While the debate is on, it seems that the reasonable line, at least for now, would be to strive for mutually reinforcing actions taken by the respective institutions, with a view to enhancing the ability of the UN to go beyond the promotion and protection of human rights, towards the capability to prevent their violations – a stage that is still to be reached by both”⁶⁹⁹. A este respecto, es importante aclarar que la cuestión de la coordinación de las labores entre la Tercera Comisión de la Asamblea General y el principal órgano de la ONU para los derechos humanos no es algo nuevo, sino que también ocurría en la época de la Comisión⁷⁰⁰, a pesar de su emplazamiento originario con el ECOSOC.

En este contexto, la relación del Consejo de Derechos Humanos con la Asamblea General ya había sido objeto de debates estériles y la principal cuestión giraba alrededor de la apreciación del informe del Consejo de Derechos Humanos. Un paso positivo en este sentido fue la decisión de la Asamblea General en 2008 en la que se llegó a una distribución de funciones entre la Tercera Comisión y el Pleno de la Asamblea General. En esta ocasión la Asamblea decidió que “*la Tercera Comisión examinaría todas las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos a la Asamblea*, incluidas las relativas al desarrollo del derecho internacional en el ámbito de los

⁶⁹⁹ COSTEA, D., “60 ans et après... l’actualité de la déclaration universelle des droits de l’homme”, *Droits Fondamentaux*, n. 6, enero 2008-diciembre 2009.

⁷⁰⁰ Como señala ESCOBAR HERNÁNDEZ: “Por lo que se refiere al momento en que las sesiones se celebran, se producen problemas de orden administrativo y de coordinación de los restantes órganos de Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones relativas a los derechos humanos. En primer lugar, hay que tener en cuenta que los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos y especialmente los relativos a las violaciones, están estrechamente ligados a los de la Tercera Comisión de la Asamblea General, lo que exige un intercambio de la documentación empleada por ambos órganos en sus respectivos trabajos y un traslado de las decisiones adoptadas al respecto. Sin embargo, se produce un desfase como consecuencia del gran lapso de tiempo existente entre las reuniones de ambos órganos, desfase que se manifiesta en un doble sentido. Por un lado, la Tercera Comisión no adopta las decisiones pertinentes sino a mediados o finales de diciembre, lo que dificulta enormemente los trabajos de la Secretaría para hacer llegar todos los documentos necesarios a la Comisión a principios de febrero. Por otro lado, lo que es más importante en cuanto al fondo, la Tercera Comisión recibe los documentos que le son transmitidos por la Comisión con varios meses de retraso, lo que afecta especialmente a los informes relativos a las violaciones, ya que dificulta la capacidad de apreciación de la situación descrita.” ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 76.

derechos humanos, y adoptaría medidas al respecto, sin perjuicio del derecho de los Estados Miembros a presentar resoluciones y decisiones sobre todas las cuestiones examinadas en el informe del Consejo. Teniendo en cuenta esta recomendación, *la Asamblea examinaría en sesión plenaria el informe del Consejo sobre las actividades realizadas durante el año*. También se entiende que el presente acuerdo no constituye en forma alguna una reinterpretación de la resolución 60/251 de la Asamblea”⁷⁰¹.

Aún así, la adopción de una resolución sobre el informe del Consejo de Derechos Humanos volvió a ser objeto de debate en el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General que tuvo inicio en septiembre de 2010. En esta oportunidad, ésta decidió “incluir en el programa de su sexagésimo quinto período de sesiones el tema titulado ‘Informe del Consejo de Derechos Humanos’ y *asignarlo tanto al pleno como a la Tercera Comisión, en el entendimiento de que la Tercera Comisión examinaría todas las recomendaciones que formulara el Consejo de Derechos Humanos a la Asamblea*, incluidas las relativas al desarrollo del derecho internacional en la esfera de los derechos humanos, y adoptaría medidas al respecto”⁷⁰².

El debate sobre a qué órgano el Consejo debería presentar su informe anual continuó durante el proceso de revisión de Nueva York. Al final, se terminó por institucionalizar la situación que se venía dando en la práctica, por la cual el Consejo debe informar tanto al pleno de la Asamblea General como a su Tercera Comisión: (El Consejo) “*Decides also to continue its practice of allocating the agenda item entitled “Report of the Human Rights Council” to the plenary of the General Assembly and to the Third Committee, in accordance with its decision 65/503 A, with the additional understanding that the President of the Council will present the report in her or his capacity as President to the plenary of the General Assembly and the Third Committee and that the Third Committee will hold an interactive dialogue with the President of the Council at*

⁷⁰¹ A/63/250/add.1, de 29 de octubre de 2008, pár. 3.

⁷⁰² A/65/451, de 01 de diciembre de 2010, pár. 1

the time of her or his presentation of the report of the Council to the Third Committee”⁷⁰³.

En lo relativo a la *Quinta Comisión*, lo que estaba en juego era la *financiación de las actividades previstas en las resoluciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos*; lo que, a su vez, está relacionado tanto con el apoyo financiero que la Asamblea General da a la labor del Consejo como al ciclo de informe del Consejo, que no está sincronizado con el de la Asamblea General⁷⁰⁴. Este tema se resume en tres tópicos: 1) el imperativo de definir la relación entre el presupuesto de la Oficina del Alto Comisionado y el presupuesto del Consejo de Derechos Humanos; 2) la disposición regular de recursos presupuestarios para implementar las decisiones del Consejo de Derechos Humanos; y 3) la creación de un mecanismo de financiamiento a tiempo real en el ámbito de la Quinta Comisión⁷⁰⁵.

La situación actual, en la que la Quinta Comisión de la Asamblea General adopta una decisión formal sobre la financiación de resoluciones y decisiones adoptadas por el Consejo *tan sólo una vez al año*, después de haber recibido el informe del Consejo, es claramente insatisfactoria debido al lapso de tiempo que transcurre entre las decisiones del Consejo y la asignación de los recursos. Y ello porque, en razón de la naturaleza de la materia de la que se trate, la mayor parte de las resoluciones y decisiones del Consejo de

⁷⁰³ A/RES/65/281, de 17 de junio de 2011, p. 6.

⁷⁰⁴ Según la ONG International Service for Human Rights: “Only the General Assembly has the authority to approve the allocation of financial resources to implement Council recommendations. However, in recent years, the General Assembly has not allocated the appropriate funds to implement some recommendations. Although politics in the Third Committee is no doubt playing a role in stalling the approval of funds, the weak support of some Council members for its own recommendations has also likely influenced this outcome. Another related budget problem is the reporting cycle of the Council, which is not in sync with that of the General Assembly.⁶⁰ As a result, some Council recommendations have been shelved. The review process presents a valuable opportunity to correct this timetabling problem”. ISHR. “Human Rights Council Review. What you need to know”. *Human Rights Monitor Quarterly*. Geneva, New York, Issue 2/3, July 2010, p. 7.

⁷⁰⁵ *Vid* Non-paper of the Co-facilitators of the New York Chapter of the Review of the Human Rights Council: Scope of the Review of the New York Chapter. November 2010.

Derechos Humanos que tienen implicaciones financieras exigen financiación a corto plazo o de manera inmediata, lo que es incompatible con una respuesta presupuestaria anual. Lo que termina pasando al final es que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha estado asumiendo el gasto por su propia cuenta, con el fin de no paralizar las actividades del Consejo. La idea era que, en el contexto de los debates sobre la revisión, se encontrase una alternativa para establecer una fuente regular de recursos para las resoluciones y decisiones del Consejo de Derechos Humanos. Al final, a pesar de la propuesta que existía para la creación de un mecanismo para gastos inesperados, el documento final del proceso de Nueva York se limitó a aplazar la decisión para el siguiente período de sesiones de la Asamblea General⁷⁰⁶.

De una manera más general, lo ideal hubiese sido que la Asamblea General hubiese utilizado el tema de la revisión del 2011 para *conceder al Consejo de Derechos Humanos un lugar de más protagonismo en el sistema de la ONU como un todo*. Esto podría hacerse, por ejemplo, por medio del fortalecimiento del papel del Consejo ante los demás órganos de la Organización, permitiendo que él ofreciera orientación especializada, teniendo en cuenta su experticia en la materia de derechos humanos⁷⁰⁷. En especial, sería deseable una coordinación más cercana y eficaz con el Consejo de Seguridad y con la Comisión de Consolidación de la Paz. En este sentido también, es importante recordar que la relación del Consejo de Derechos Humanos con otros órganos de la ONU está determinada por su condición de órgano subsidiario de la Asamblea General, es decir, depende de lo que

⁷⁰⁶ A/RES/65/281, de 17 de junio de 2011, para. 8 y 9.

⁷⁰⁷ Como afirma la ONG International Service for Human Rights: “the General Assembly could use the review process as an opportunity to ensure a more central and strategic place within the overall UN system for the Council. This could include supporting practical and concrete ways to enhance the Council’s direct working relationship with the Security Council and Peacebuilding Commission”. ISHR, “Human Rights Council Review. What you need to know”, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/3, Geneva, New York, July 2010, p. 6.

disponga la Carta de la ONU sobre la relación del órgano que le es principal (la Asamblea General) y los demás órganos⁷⁰⁸.

Con relación a la *semi-permanencia en el funcionamiento*, aunque existían propuestas para la reducción del número de sesiones ordinarias para dos en lugar de las tres inicialmente previstas, no se produjo ningún cambio en este sentido y el Consejo seguirá funcionando prácticamente como un órgano permanente.

2. Los miembros

Como hemos visto en el Capítulo 3, uno de los factores por los que más se criticó a la Comisión de Derechos Humanos fue su composición, en especial por la existencia de miembros conocidos por su mal historial en materia de violación de los derechos humanos, de lo que derivaba la tendencia a decisiones politizadas y a la utilización de dobles estándares. En este sentido, hemos visto que la transición institucional hacia el Consejo buscó atacar el problema desde dos aspectos: el cuantitativo (con las propuestas contrapuestas del aumento del número de miembros hasta llegar a la universalidad o su reducción drástica) y el cualitativo (con el debate sobre necesidad o no de establecer criterios rígidos para alcanzar la condición de miembro del Consejo).

⁷⁰⁸ El artículo 12 (I) de la Carta de la ONU dispone que: "Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad".

Es decir que *la Asamblea General no está autorizada a hacer ninguna recomendación con relación a una situación que esté siendo objeto de estudio por parte del Consejo de Seguridad, a menos que éste lo solicite*. Debido a su calidad de órgano subsidiario de la Asamblea General, tal previsión también se aplica al Consejo de Derechos Humanos. Consecuentemente, el Consejo de Derechos Humanos puede debatir aspectos generales de algo estudiado por el Consejo de Seguridad, pero no puede producir recomendaciones, lo que le da al Consejo de Derechos Humanos poca oportunidad de involucrarse en una relación de trabajo de verdad con el Consejo de Seguridad.

También hemos explicado que la solución final acordada consistió, por el lado cuantitativo, en una *reducción ligera en el número total de miembros* y en la distribución geográfica de sillas y, por el lado cualitativo, *en la realización de algunos ajustes en el proceso de selección* de los miembros. Tales ajustes fueron: el establecimiento de obligaciones para los miembros en ejercicio; la restricción al número indefinido de mandatos consecutivos; la posibilidad de suspensión de un miembro del Consejo en determinados supuestos; la realización de elecciones directas, individuales y secretas y; la realización de compromisos voluntarios por parte de los Estados por ocasión de la presentación de su candidatura.

Teniendo en cuenta que las mudanzas introducidas tenían como objetivo atacar un problema en concreto, la supuesta *mala selección* de los miembros del principal órgano de la ONU para los derechos humanos, habría que preguntarse si los nuevos mecanismos previstos han producido el resultado esperado. En otras palabras, hay que preguntarse si efectivamente se están seleccionando mejor a los miembros del Consejo de Derechos Humanos y si efectivamente los nuevos miembros están adoptando decisiones más acordes y sintonizadas con la actividad de protección de los derechos humanos, como se espera del Consejo de Derechos Humanos.

2.1. El Proceso de selección de los miembros del Consejo y su composición: ¿se ha logrado mejorar *la calidad* de los miembros del órgano?

Si parte esencial del proceso de reforma se basaba en la idea de mejorar la composición del Consejo en comparación con su predecesora, el planteamiento inicial natural que surge en el análisis de los primeros años de actuación del Consejo de Derechos Humanos es si el nuevo órgano

efectivamente está seleccionando mejor a sus miembros, a través de la puesta en marcha de nuevos procedimientos previstos para ello.

Aunque es muy temprano para hacer afirmaciones definitivas sobre el tema, debido a que el Consejo de Derechos Humanos es aún un órgano muy joven (principalmente si tenemos en cuenta los sesenta años de vida de la Comisión y las variaciones en sus miembros que han sucedido en su período de existencia), del análisis de los datos ofrecidos por las Naciones Unidas sobre las elecciones⁷⁰⁹ para el Consejo y su composición⁷¹⁰, entre los años 2006 a 2011, se pueden sacar algunas conclusiones relevantes en esta materia. Para ello, analizaremos el desarrollo de las elecciones producidas, la composición del Consejo surgida de las mismas, así como el papel de los denominados grupos regionales en la toma de decisiones del Consejo.

2.1.1. Las elecciones

Debido a su calidad de órgano subsidiario de la Asamblea General, las elecciones para el Consejo de Derechos Humanos tienen lugar en la sede de aquel órgano, en Nueva York. Con respecto al su proceso electoral en sí mismo, como explicamos en el Capítulo 3, las primeras elecciones fueron realizadas el 09 de mayo de 2006 -oportunidad en la que resultaron elegidos sus miembros fundacionales- y tuvieron por objetivo establecer mandatos escalonados, de manera que parte de las plazas se renovaran anualmente en esta primera etapa de funcionamiento del Consejo. Así, por ejemplo, entre los Estados elegidos en esta ocasión, 14 Estados miembros tenían un mandato de

⁷⁰⁹ Para más información sobre el tema, *Vid Human Rights Council elections*, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/elections.htm>, consultado el 22 de marzo de 2011.

⁷¹⁰ Para más detalles, *Vid Membership of the Human Rights Council*, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm>, consultado el 22 de marzo de 2011.

1 año⁷¹¹; 15 Estados tenían mandato de 2 años⁷¹² y 18 Estados tenían mandato para 3 años⁷¹³. Posteriormente, nuevas elecciones se realizaron el 17 de mayo de 2007, 21 de mayo de 2008, el 12 de mayo de 2009, el 13 de mayo de 2010 y el 20 de mayo de 2011. A partir de las segundas elecciones, las de 2007, los Estados pasaron a ser elegidos necesariamente para mandatos de 3 años. En general los nuevos miembros asumen su puesto a partir de junio.

Siguiendo la orientación de la Res. 5/1 para los nuevos procedimientos de elección, los Estados tuvieron que presentar su candidatura y sus promesas en una especie de campaña electoral. Entre los compromisos adquiridos se incluyeron factores como: la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, la cooperación con los órganos de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas, las invitaciones abiertas (*standing invitation*) a los procedimientos especiales y el apoyo del Estado en sus diferentes aspectos a la evolución del sistema de la ONU de protección de los derechos humanos.

A continuación, y siguiendo el orden cronológico de las elecciones, presentamos algunos datos relativos al proceso de elección, específicamente sobre el tema de las listas cerradas (*clean slates*), práctica corriente en la Comisión, y la presentación de las promesas y compromisos voluntarios.

ELECCIONES 2006

En este primer proceso de elecciones se presentaron un total de 65 candidatos para las 47 sillas disponibles del Consejo de Derechos Humanos,

⁷¹¹ Argelia, Marruecos, África del Sur, Túnez, Bahrein, Indonesia, Filipinas, República Checa, Polonia, Argentina, Ecuador, Finlandia y Países Bajos.

⁷¹² Gabón, Ghana, Mali, Zambia, Japón, Pakistán, República de Corea, Sri Lanka, Rumania, Ucrania, Brasil, Guatemala, Perú, Francia, Reino Unido.

⁷¹³ Camerún, Djibouti, Mauricio, Nigeria, Senegal, Bangladesh, China, Jordania, Malasia, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Federación de Rusia, Canadá, Alemania, Suiza.

distribuidos de la siguiente manera: Grupo Africano: 14 candidatos para 13 sillas; Grupo Asiático: 18 candidatos para 13 sillas; Grupo de Europa del Este: 13 candidatos para 6 sillas; Grupo de América Latina e Caribe: 11 candidatos para 8 sillas; Grupo de Europa Occidental y Otros: 9 candidatos para 7 sillas. De estos, todos los candidatos presentaron promesas y compromisos voluntarios⁷¹⁴.

ELECCIONES 09 de mayo de 2006: 47 sillas vacantes			
Grupo	Sillas vacantes	Candidatos	Promesas y compromisos voluntarios
África	13 sillas	14 candidatos	100% (aunque posteriormente Kenia retiró su declaración)
Asia	13 sillas	18 candidatos	100%
América Latina y Caribe	8 sillas	11 candidatos	100% (aunque posteriormente Honduras retiró su declaración)
Europa Occidental y Otros	7 sillas	9 candidatos	100%
Europa del Este	6 sillas	13 candidatos	100%

ELECCIONES 2007

En las segunda elecciones, que tuvieron lugar el 17 de mayo de 2007, el Consejo fue renovado en 14 sillas: 4 para el grupo asiático, 4 para el grupo africano, 2 para el grupo de América Latina e Caribe, 2 para Europa del Este y

⁷¹⁴ Dos países presentaron la declaración con promesas y compromisos voluntarios, pero la retiraron en seguida: Kenia y Honduras.

2 para Europa Occidental y Otros. En el 2007 fueron 16 candidatos para 14 sillars; sólo los grupos de Europa del Este y Europa Occidental y Otros presentaron un candidato a más; y todos los Estados presentaron promesas y compromisos voluntarios.

ELECCIONES 17 de mayo de 2007: 14 sillars vacantes			
Grupo	Sillars vacantes	Candidatos	Promesas y compromisos voluntarios
África	4 sillars	4 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Asia	4 sillars	4 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
América Latina y Caribe	2 sillars	2 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Europa Occidental y Otros	2 sillars	3 candidatos	100%
Europa del Este	2 sillars	3 candidatos	100%

ELECCIONES 2008

En este año, hubo una renovación del Consejo en 15 sillars: 4 para África, 4 para Asia, 2 para Europa del Este, 3 para América Latina y 2 para Europa Occidental y Otros. Se presentaron 19 candidatos para las 15 sillars disponibles (Asia presentó dos candidatos de más y Europa del Este y Europa Occidental presentaron cada una un candidato de más). Todos los Estados, a la excepción de Gabón, presentaron una declaración con promesas y compromisos voluntarios.

ELECCIONES 21 de mayo de 2008: 15 silllas vacantes			
Grupo	Sillas vacantes	Candidatos	Promesas y compromisos voluntarios
África	4 silllas	4 candidatos (LISTA CERRADA)	75% (todos menos Gabón)
Asia	4 silllas	6 candidatos	100%
América Latina y Caribe	3 silllas	3 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Europa Occidental y Otros	2 silllas	3 candidatos	100%
Europa del Este	2 silllas	3 candidatos	100%

ELECCIONES 2009

Renovación del Consejo en 18 silllas: 5 para África, 5 para Asia, 2 para Europa del Este, 3 para América Latina y 3 para Europa Occidental y Otros. Se presentaron 20 candidatos (África y Europa del Este presentaron uno de más). Todos, menos Arabia Saudí, presentaron declaración con promesas y compromisos voluntarios.

ELECCIONES 12 de mayo de 2009: 18 silllas vacantes			
Grupo	Sillas vacantes	Candidatos	Promesas y compromisos voluntarios
África	5 silllas	6 candidatos	100%
Asia	5 silllas	5 candidatos (LISTA CERRADA)	75% (sólo Arabia Saudí no presentó)
América Latina y	3 silllas	3 candidatos (LISTA	100%

Caribe		CERRADA)	
Europa Occidental y Otros	3 sillas	3 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Europa del Este	2 sillas	3 candidatos	100%

ELECCIONES 2010

Por primera vez *todos los grupos regionales* presentaron exactamente el mismo número de candidatos que el número de sillas disponibles. Todos los candidatos, con la excepción de Qatar y Uganda, presentaron promesas y compromisos voluntarios.

ELECCIONES de 13 de mayo de 2010: 14 sillas vacantes			
Grupo	Sillas vacantes	Candidatos	Promesas y compromisos voluntarios
África	4 sillas	4 candidatos (LISTA CERRADA)	75% (sólo Uganda no presentó)
Asia	4 sillas	4 candidatos LISTA CERRADA	75% (sólo Qatar no presentó)
América Latina y Caribe	2 sillas	2 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Europa Occidental y Otros	2 sillas	2 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Europa del Este	2 sillas	2 candidatos (LISTA CERRADA)	100%

ELECCIONES 2011

En estas elecciones, permanece la práctica de listas cerradas por parte de tres grupos regionales, aunque de forma matizada en comparación con el año anterior. Todos los candidatos presentaron promesas y compromisos voluntarios.

ELECCIONES de 20 de mayo de 2011: 15 sillas vacantes			
Grupo	Sillas vacantes	Candidatos	Promesas y compromisos voluntarios
África	4 sillas	4 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Asia	4 sillas	4 candidatos LISTA CERRADA	100%
América Latina y Caribe	3 sillas	4 candidatos	100%
Europa Occidental y Otros	2 sillas	2 candidatos (LISTA CERRADA)	100%
Europa del Este	2 sillas	3 candidatos	100%

Al observar el proceso de elecciones para el Consejo de Derechos Humanos entre los años 2006 a 2011, se puede identificar una clara tendencia a volver a operar a través del sistema de listas cerradas. Resulta, en este sentido, muy significativo ver cómo en las primeras elecciones, de 2006, en todos y cada uno de los grupos regionales hubo más candidatos que plazas a ocupar pero que, poco a poco, año tras año, esos grupos regionales volvían a la práctica de la Comisión de presentar tantos candidatos como plazas disponibles –esto es, las listas cerradas– hasta llegar a 2010, cuando todos los

grupos regionales actuaron así, tendencia que continuó, aunque de forma matizada, en 2011.

En otras palabras, al igual que pasaba en la Comisión, los bloques regionales de Estados volvieron a presentar a la contienda electoral el mismo número de candidatos que el número de sillas disponibles, lo que en la práctica imposibilita la competencia, independientemente de que en teoría las elecciones sean “directas, individuales y secretas”. Aunque en las primeras elecciones, en especial en la de 2006, el número de candidatos haya superado por lo general el número de vacantes, esto no pasó en todos los grupos⁷¹⁵. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la presentación formal de un número superior de candidatos no significa mucho si entre bastidores los Estados realizan previamente acuerdos para determinar entre ellos quiénes serán los nuevos miembros elegidos. Eso era lo que pasaba en la Comisión y no hay razones sustantivas para pensar que haya dejado de pasar en el Consejo, como claramente demuestra la evolución de las elecciones desde el 2006.

Sin embargo, en relación a la práctica de presentar *promesas y compromisos voluntarios*, ésta parece estar bastante diseminada entre los Estados, ya que en todas las elecciones los casos de no presentación de tales

⁷¹⁵ Como afirma WESCHLER: “Las nuevas disposiciones generaron grandes expectativas de mejoría en cuanto a la calidad de los integrantes. En mayo del 2006, al realizarse las primeras elecciones, ningún grupo regional presentó una lista cerrada, con lo que se generó una sensación de competencia. Para algunos candidatos fue necesario efectuar tres rondas de votación. Aunque no se podría decir que entre los miembros elegidos no existían violadores de los derechos humanos, los observadores estimaron que se había producido una mejoría considerable en comparación con sus antecesores. Las elecciones del año 2007, sin embargo, fueron testigo del regreso a la práctica de las listas cerradas. Inicialmente, solamente el Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados presentaron más candidatos que el número de vacantes. Europa Oriental, que en el año 2006 contaba con un número récord de candidatos (más de 3 por vacante, situación sin precedentes en las elecciones de la ONU), inicialmente aceptó, en el 2007, una lista cerrada que incluía a Bielorrusia, país identificado como violador de los derechos humanos por varios mecanismos de derechos humanos de la ONU. Una enérgica campaña pública realizada por los organismos de derechos humanos, junto con los esfuerzos desplegados por algunos gobiernos —en particular Francia, el Reino Unido y Estados Unidos—, presionaron a Bosnia-Herzegovina a presentarse como candidato, impidiendo así que Bielorrusia se convirtiera en miembro. Pero los tres grupos restantes —conformados por Estados de África, Asia y América Latina y el Caribe— habían decidido evitar una verdadera elección”. WESCHLER, J., “*Consejo de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 134.

documentos fueron escasos o inexistentes. Una vez constatada la amplia aceptación de esta novedad introducida con la creación del Consejo, el planteamiento crucial reside en la *utilidad práctica* de que los Estados elaboren tales promesas y compromisos que, como el mismo nombre lo sugiere, son de naturaleza voluntaria y no traen consigo consecuencias jurídicas.

En lo que respeta al contenido de tales declaraciones, éstas se caracterizan principalmente por su *heterogeneidad*. Se presentan en forma de declaraciones y, ante la falta de un contenido previamente definido, *los Estados presentan a su manera en mayor o menor detalles una visión de lo que entienden por políticas de derechos humanos y hasta qué punto se quieren comprometer*. A pesar de que se puede afirmar que carecen de utilidad real debido a la ausencia de carácter normativo⁷¹⁶, el verdadero valor de las promesas y compromisos voluntarios se definirá por el uso que se haga de ellas en espacios como los informes de los procedimientos especiales, el Examen Periódico Universal o el seguimiento realizado por las ONG.

A este respecto, es importante señalar que no hay indicios de un cambio a este respecto en un futuro próximo ya que, como acabamos de ver, la Asamblea General se abstuvo de acoger, en su documento final del proceso de revisión del funcionamiento del Consejo, las propuestas para dar más

⁷¹⁶ Para OBEMBO, si los Estados por lo general no cumplen sus obligaciones respecto a la presentación de informes a órganos convencionales de derechos humanos de la ONU, a los que se obligaron por medio de un tratado, no hay razones para creer que se sentirían más presionados en virtud de compromisos voluntarios asumidos en el proceso de elecciones. En las palabras de este autor: "UN member states parties to international human rights instruments know too well the specific obligation contained in these treaties to submit period reports to treaty monitoring bodies. The fact is a significant number of member states do not always report regularly as they should. It is also the case that those who make the effort to comply with their reporting obligations, are not always keen to implement general comments/recommendations of various treaty bodies in order to conform their domestic legislation to the said instrument." OBEMBO ESQ., J.P., "Recreating the Human Rights Commission with only a name change while replicating its main flaw", in: Humanitares Völkerrecht: *Informationsschriften / J.I.L.P.A.C.*, Volume 20, No. 2, Bochum 2007, p. 103.

efectividad a las promesas y compromisos voluntarios y a la eliminación de la práctica de las listas cerradas.

2.1.2. La composición del Consejo de Derechos Humanos entre los años 2006 y 2011

Con relación a la composición del Consejo, de una manera general lo que ha pasado en todos los grupos es que ha habido una cierta renovación en su composición con relación a la Comisión, pero los Estados que predominaban en la Comisión por lo general han permanecido como miembros del Consejo.

Así, en el curso de las dos primeras elecciones para este órgano, en junio de 2006 y mayo de 2007, algunos Estados considerados “poco respetuosos de los derechos humanos”, como Sudán, Zimbabue o Birmania no se han presentado como candidatos; otros con el perfil similar (como Irán y Venezuela) se presentaron, pero no resultaron elegidos. Asimismo, las críticas a la situación interna de derechos humanos de Bielorrusia han impedido que dicho país obtuviera el número de votos necesarios para ser elegido como miembro del Consejo de Derechos Humanos. Por otro lado, otros países de mayor peso político e igualmente controvertidos en lo que respecta a sus políticas de derechos humanos, como Cuba, Rusia y China, han recuperado sus asientos en el Consejo.

A pesar de que la derrota electoral de los países mencionados se debe sin duda a la presión ejercida por algunas ONGs de derechos humanos en la época de las elecciones, no hay garantías de que tales Estados no vuelvan a ser elegidos en el futuro, principalmente si tenemos en cuenta la práctica de “listas cerradas”, que se ha vuelto a utilizar, conforme hemos visto. Por otro

lado, sin desmerecer el acompañamiento ejercido por algunas ONG al proceso de elección, la renovación observada puede deberse, asimismo, a la prohibición de la elección de un Estado que ya ejerció dos mandatos consecutivos –esto es, al cálculo político del Estado- más que al nuevo procedimiento electoral como tal. De una manera general, salta a la vista por su obviedad el hecho de que en última instancia la composición del Consejo de Derechos Humanos, como lo era la de la Comisión, es un reflejo de las relaciones de poder de la Sociedad internacional cada momento histórico.

Sea como fuera, veamos cuáles han sido los resultados de las elecciones y tratemos de alcanzar algunas conclusiones, comparándolas con lo acaecido en la Comisión⁷¹⁷. Para ello, el método utilizado, por su mayor claridad y por responder a las propias reglas relativas a la composición del órgano, como hemos visto, es analizar la cuestión por grupos geográficos.

GRUPO AFRICANO

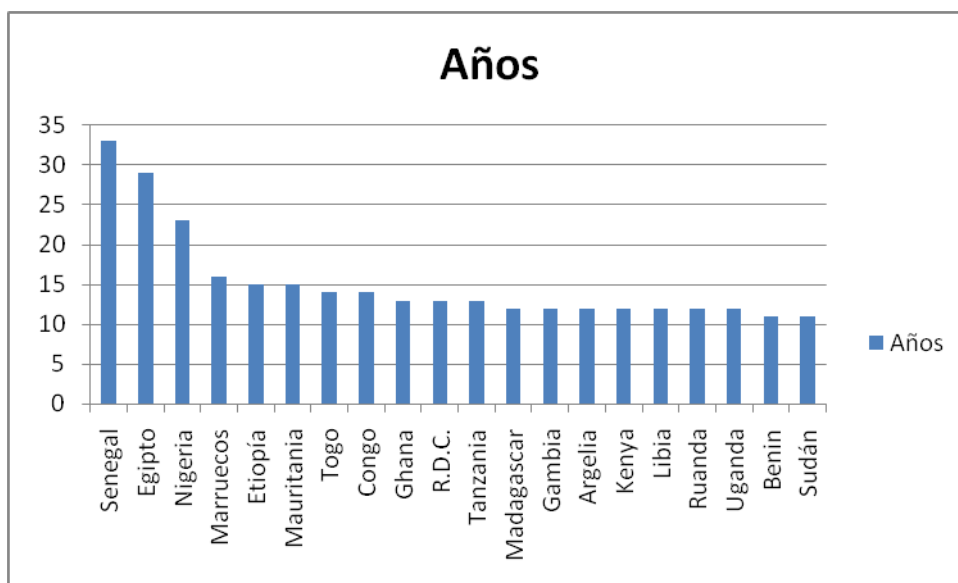
De los dieciocho Estados que han estado más tiempo en la Comisión, once se han vuelto a elegir para estos primeros cinco años del Consejo. Así, al igual que pasó con los demás grupos regionales, hubo una renovación parcial. Quedaron de fuera los siguientes países: Etiopía, Togo, Congo, República Democrática del Congo, Ruanda, Tanzania, Gambia y Kenia.

Órgano	COMISIÓN (1947-2006)	CONSEJO (2006-2011)
Sillas disponibles	15	13
Estados que permanecieron más años como miembro	Senegal (33 años), Egipto (29 años), Nigeria (23 años), Marruecos (16 años), Etiopía (15 años), Mauritania (15 años)	Camerún (5 años), Yibuti (5 años), Gabón (5 años), Ghana (5 años), Mauricio (5 años), Nigeria (5 años),

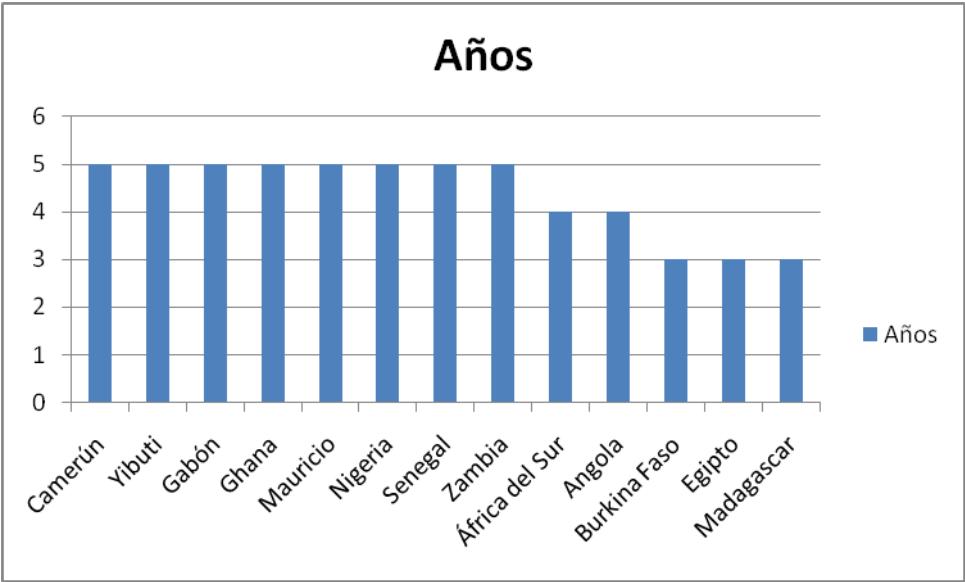
⁷¹⁷ Los datos fueron obtenidos de la página de las Naciones Unidas. *Vid Membership of the Human Rights Council*, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm>, consultado el 15 de marzo de 2011.

	años), Congo (14 años), Togo (14 años), Ghana (13 años), República Democrática del Congo (13 años), Tanzania (13 años), Argelia (12 años), Gambia (12 años), Kenia (12 años), Libia (12 años), Madagascar (12 años), Ruanda (12 años), Uganda (12 años).	Senegal (5 años), Zambia (5 años), África del Sur (4 años), Angola (4 años), Burkina Faso (3 años), Egipto (3 años), Madagascar (3 años)
Estados que ya fueron miembros	Botsuana, Camerún, Congo, Egipto, Eritrea, Etiopía, Guinea, Kenia, Mauritania, Marruecos, Nigeria, África del Sur, Sudán, Togo, Zimbabue	Angola, Argelia, Burkina Faso, Camerún, Egipto, Gabón, Ghana, Libia, Madagascar, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Nigeria, Senegal, África del Sur, Túnez, Uganda, Yibuti y Zambia

AÑOS EN LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS



AÑOS EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS



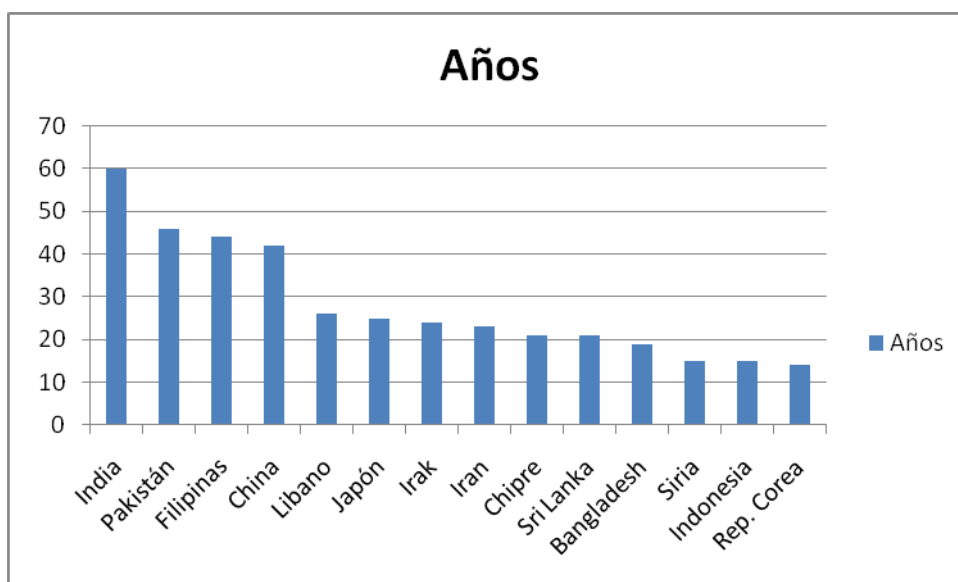
GRUPO ASIÁTICO

Como podemos observar, entre el grupo de Estados que ha estado presente la mayor parte del tiempo en la época de la Comisión de Derechos Humanos, parte importante (por no decirlo prácticamente la mitad) se ha renovado. Así, por ejemplo, no han estado presentes en estos primeros años del Consejo los siguientes países: Líbano, Irak, Irán, Chipre y Siria. Por otro lado, han ganado más protagonismo: Arabia Saudí, Jordania, República de Corea, Bahréin, Indonesia, Malasia, Qatar.

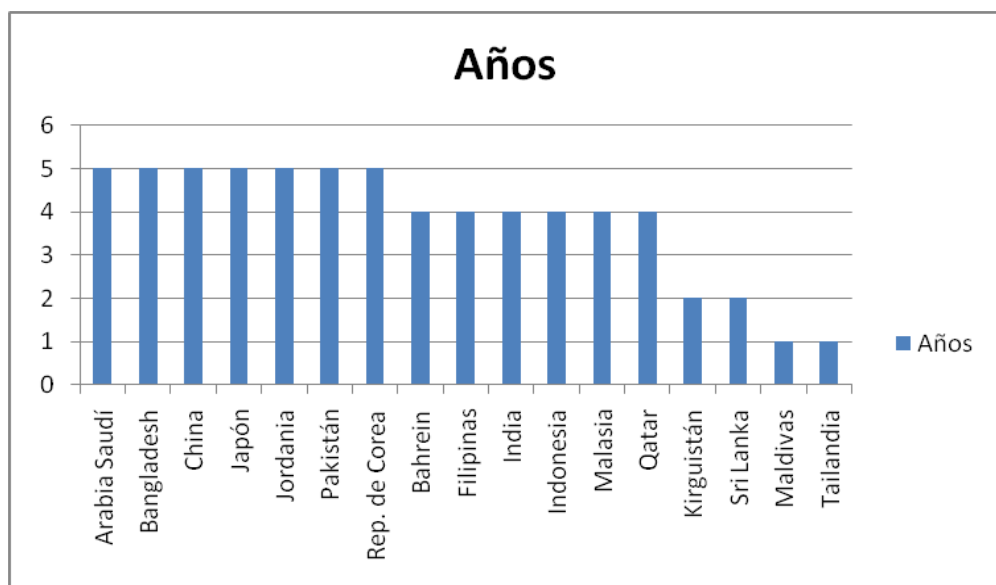
Órgano	COMISIÓN (1947-2006)	CONSEJO (2006-2011)
Sillas disponibles	12	13
Estados que permanecieron más años como miembro	India (60 años), Pakistán (46 años), Filipinas (44 años), China (42 años), Líbano (26 años), Japón (25 años), Irak (24 años), Irán (23 años), Chipre (21 años), Sri Lanka	Arabia Saudí (5 años), Bangladesh (5 años), China (5 años), Japón (5 años), Jordania (5 años), Pakistán (5 años), República de Corea (5 años), Bahréin (4 años),

	(21 años), Bangladesh (19 años), Siria (15 años).	Filipinas (4 años), India (4 años), Indonesia (4 años), Malasia (4 años), Qatar (4 años)
Estados que ya fueron miembros	India, Pakistán, Filipinas, China, Líbano, Japón, Irak, Irán, Chipre, Sri Lanka, Bangladesh, Siria, Indonesia, Rep. de Corea, Malasia, Jordania, Bután, Israel, Nepal, Arabia Saudí, Qatar, Afganistán, Bahreín, Fiyi, Tailandia, Vietnam, Mongolia.	Arabia Saudí, Bangladesh, China, Japón, Jordania, Pakistán, República de Corea, Bahreín, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Qatar, Kirguistán, Sri Lanka, Maldivas, Tailandia .

AÑOS EN LA COMISIÓN



AÑOS EN EL CONSEJO



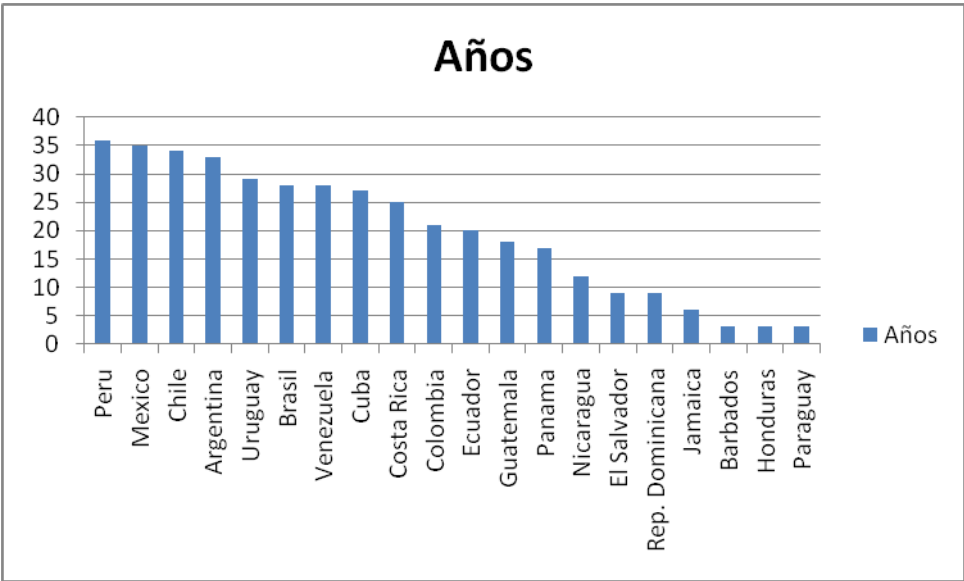
GRUPO DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE

En el caso del grupo de América Latina y Caribe, podemos observar que la composición de este grupo ha cambiado parcialmente, ya que entre los once Estados que estuvieron en la Comisión la mayor parte del tiempo ocho de ellos siguieron haciendo parte del Consejo. Los Estados que dejaron de elegirse para el Consejo fueron: Colombia, Costa Rica y Venezuela.

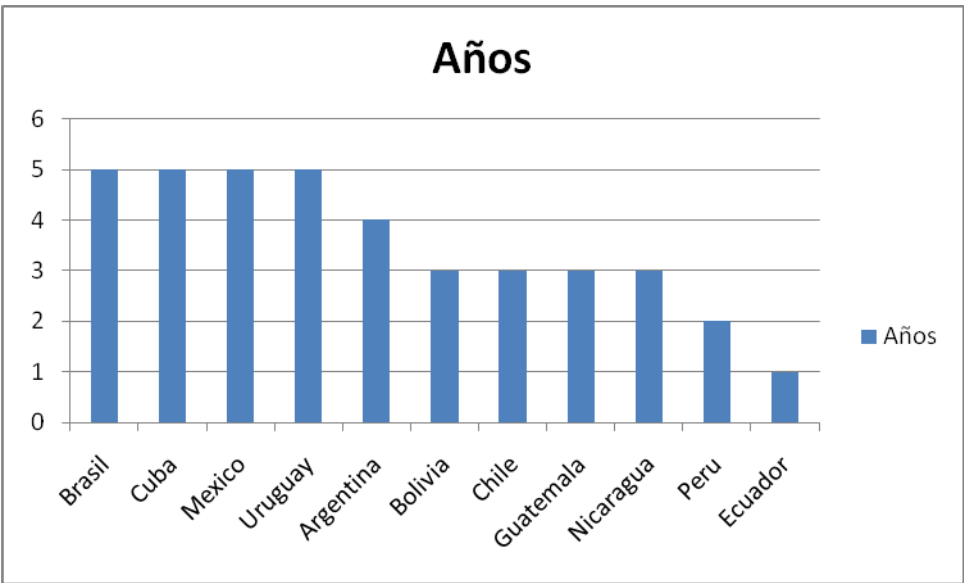
Órgano	COMISIÓN (1947-2006)	CONSEJO (2006-2011)
Sillas disponibles	11	8
Estados que permanecieron más años como miembro	Perú (36 años), México (35 años), Chile (34 años), Argentina (33 años), Uruguay (29 años), Brasil (28 años), Venezuela (28 años), Cuba (27 años), Costa Rica (25 años), Colombia (21 años), Ecuador (20 años).	México (5 años), Brasil (5 años), Cuba (5 años), Uruguay (5 años), Argentina (4 años), Bolivia (3 años), Chile (3 años), Guatemala (3 años), Nicaragua (3 años)
Estados que ya fueron miembros	Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Honduras, México,	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay

	Nicaragua, Paraguay, Dominicana, Venezuela.	Panamá, Perú, Rep. Uruguay,	
--	--	-----------------------------------	--

AÑOS EN LA COMISIÓN



AÑOS EN EL CONSEJO



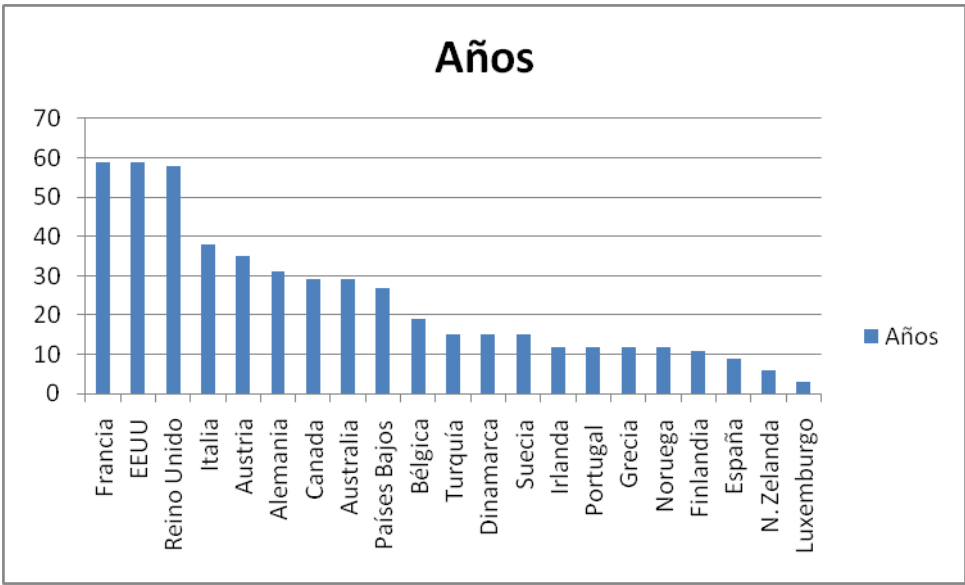
GRUPO DE EUROPA OCCIDENTAL Y OTROS

De la comparación entre la composición de la Comisión y del Consejo, podemos afirmar que entre los diez Estados de este grupo que participaron por más tiempo en la composición de la Comisión, seis de ellos han estado presentes en esta etapa inicial del Consejo y sólo dos de ellos no volvieron a elegirse (Austria y Australia). Este grupo ha sido el que históricamente más tiene miembros “semipermanentes” en la Comisión de Derechos Humanos, debido tanto a la predominancia europea en el medio internacional en los tiempos de creación de la ONU como también debido al hecho de que concentra tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de esta Organización (Francia, Estados Unidos y Reino Unido).

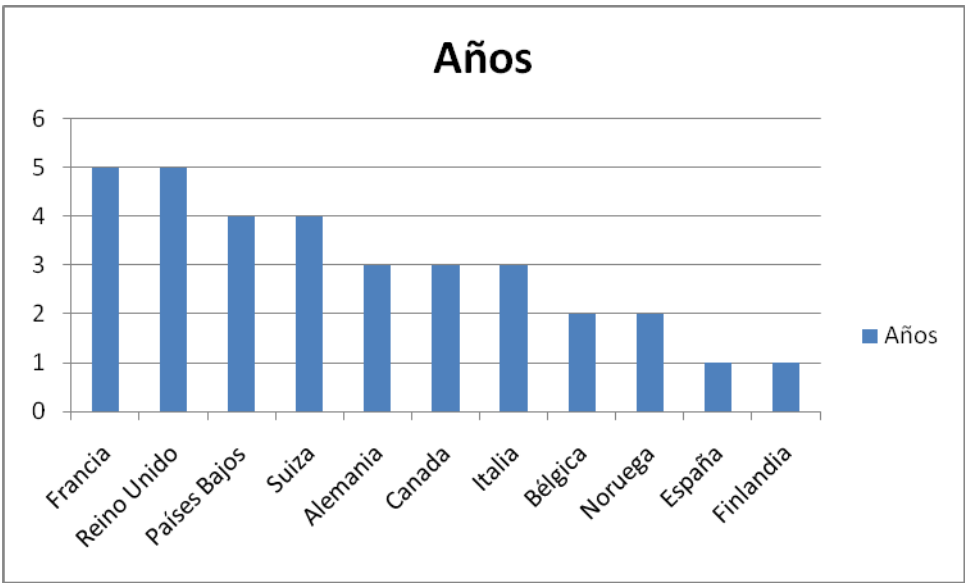
A este respecto, la gran ausencia sentida tanto en el año de creación como en el primer año de funcionamiento del Consejo fue de los Estados Unidos, cuyo gobierno de entonces (G. W. Bush) tuvo como política el abstenerse de participar en las elecciones del Consejo como una manera de protestar contra el nuevo órgano, lo que, como veremos en el Capítulo 7, fue solucionado posteriormente. Otro cambio digno de mención es la participación de Suiza, país que sólo pasó a integrar las Naciones Unidas a partir del 2002, a pesar de que anteriormente participaba como país observador en la ONU. A este respecto, conviene recordar que Suiza terminó realizando un papel destacado en el debate sobre los fallos de la Comisión de Derechos Humanos, su extinción y la creación del Consejo⁷¹⁸.

⁷¹⁸ Para más información sobre la contribución de Suiza al debate sobre la extinción de la Comisión y la creación del Consejo, *Vid* GODET, B., VIGNY, J.D., “*La Suisse et la Commission...*”, *op. cit.*

MIEMBROS EN LA COMISIÓN (POR AÑOS)



MIEMBROS EN EL CONSEJO (POR AÑOS)



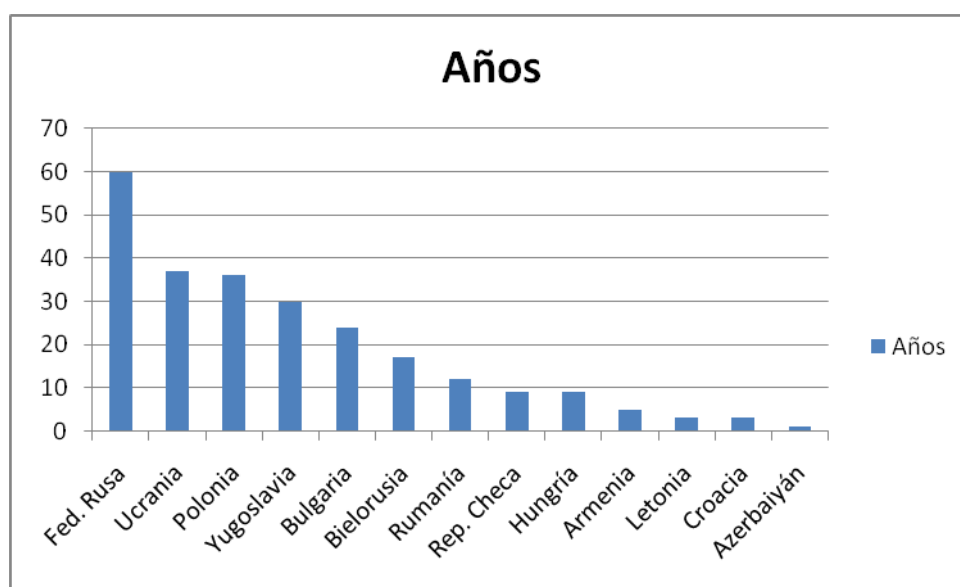
GRUPO DE EUROPA DEL ESTE

Entre los cinco países que han estado más tiempo como miembros de la Comisión, siguieron participando en el Consejo tres de ellos: Federación Rusa, Ucrania y Polonia. Por otro lado, entran en escena países más jóvenes, que no

existían como tal durante buena parte del tiempo en el que funcionó la Comisión, como Bosnia y Herzegovina⁷¹⁹, Eslovaquia⁷²⁰ y Eslovenia⁷²¹.

Órgano	COMISIÓN (1947-2006)	CONSEJO (2006-2011)
Sillas disponibles	5	6
Estados que permanecieron más años como miembro	Federación Rusa (60 años), Ucrania (37 años), Polonia (36 años), Yugoslavia (30 años), Bulgaria (24 años)	Federación Rusa (5 años), Ucrania (5 años), Polonia (2 años)
Estados que ya fueron miembros	Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Federación Rusa, Hungría, Letonia, Polonia, República Checa, Rumanía, Ucrania, Yugoslavia.	Azerbaiyán, Bosnia, Eslovaquia, Eslovenia, Federación Rusa, Hungría, Moldavia, Polonia, Rep. Checa, Rumanía, Ucrania,

MIEMBROS EN LA COMISIÓN:

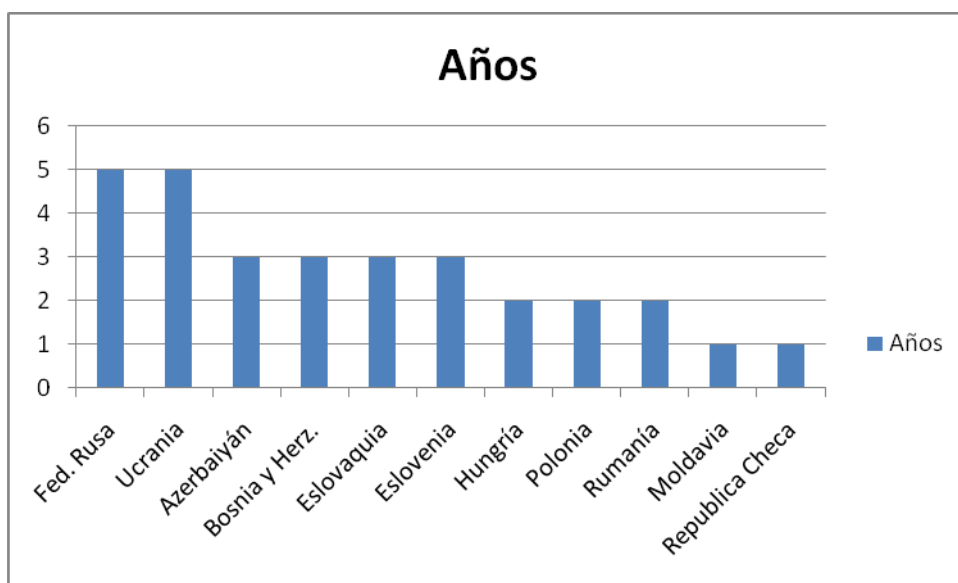


⁷¹⁹ La República de Bosnia y Herzegovina es un Estado soberano con capital Sarajevo que se independizó de la antigua Yugoslavia en 1992.

⁷²⁰ La República de Eslovaquia tiene por capital Bratislava y se independizó de la Checoslovaquia en 1993.

⁷²¹ La República de Eslovenia era parte de la Antigua Yugoslavia y consiguió su independencia en 1991.

MIEMBROS EN EL CONSEJO:



Así, conforme pudimos observar, en estos primeros años del Consejo ha habido una renovación parcial de la composición de este órgano con relación a la Comisión, con la permanencia como regla general de los miembros que tradicionalmente han estado en su antecesora, con la exclusión o permanencia de los miembros considerados más “controvertidos” en términos de política de derechos humanos, según el poder político e influencia de dicho miembro en el ámbito internacional. Por ende, el balance sobre la evolución en la calidad de los miembros del Consejo de Derechos Humanos no es, ni mucho menos, ni claro ni unánime a mejor⁷²².

⁷²² Para HALPERIN y ORENTLICHER: “A pesar de los nuevos criterios y procedimientos implementados para las elecciones con miras a mantener fuera del órgano a los violadores flagrantes de derechos humanos, algunos países que sistemáticamente violan los derechos humanos, tales como Argelia, Túnez, Cuba y Arabia Saudita, fueron elegidos al primer Consejo. Dirigidos por Argelia y Pakistán, estos países han presionado con éxito para que la atención se enfoque principalmente en Israel y han logrado resistir resoluciones relacionadas con otras situaciones graves que afectan a los países. Además, trataron de reducir el papel que desempeñan las ONG en las deliberaciones del Consejo. Sin perjuicio de lo anterior, los actuales integrantes del Consejo representan un adelanto en comparación con la CDH. Algunos Estados cuya participación en la CDH había empañado su reputación, entre los que se cuentan Irán, Venezuela, Zimbabwe, Sudán, Libia, Egipto y Siria, no fueron miembros del Consejo durante su primer año de funcionamiento. Del total de 47 miembros elegidos originalmente, 37 provenían de la Comunidad de Democracias, una coalición de estados cuyo objetivo es promover y fortalecer la gestión democrática. En contraste, durante la última sesión de la Comisión, solamente 33 de sus 53 miembros eran miembros de dicha Comunidad”. HALPERIN, M.H., ORENTLICHER, D.F., “*El Nuevo Consejo...*”, *op. cit.*, p. 118.

2.1.3. La toma de decisiones en el Consejo de Derechos Humanos y el papel de los grupos regionales

Teniendo en cuenta el objetivo de mejorar la composición del Consejo para combatir la politización, la segunda pregunta esencial en la evaluación de los primeros años del Consejo de Derechos Humanos es si los miembros del nuevo órgano están tomando decisiones de manera más objetiva e imparcial, debido a los ajustes introducidos. En otras palabras, ¿cuál ha sido la influencia de factores como el establecimiento de obligaciones para los miembros en ejercicio, la posibilidad de suspensión del Estado miembro en el caso de graves violaciones de los derechos humanos y la presentación de compromisos voluntarios durante las elecciones en la conducta de los miembros del nuevo órgano?

A este respecto, en un estudio realizado sobre cómo el Consejo de Derechos Humanos ha respondido a algunas situaciones de emergencia entre los años de 2009 y 2010, la ONG Human Rights Watch afirmó que: 1) las mencionadas situaciones de crisis fueron heredadas de la Comisión de Derechos Humanos; 2) el Consejo no ha ofrecido hasta el momento respuestas adecuadas al problema. Es más, para esta organización, la reacción del Consejo de Derechos Humanos ha sido aún más débil que la de su

Para BUHRER: "Les premières craintes pour l'avenir sont apparues dès l'élection, le 9 mai 2006, du nouveau Conseil par l'Assemblée générale. Conscient de la difficulté de l'entreprise, Kofi Annan avait affirmé, à la veille du scrutin, que 'les pays membres détermineraient si le Conseil représente une amélioration ou s'il se contente de poursuivre les pratiques de la Commission sous un nouveau nom'. Il ne croyait pas si bien dire. À voir la composition du nouvel organe, l'impression prévalait que rien n'avait vraiment changé. Comme naguère, tractations et marchandages ont présidé à l'élection des membres du CDH tandis que les solidarités régionales, politiques et religieuses prenaient le pas sur les belles promesses des candidats. Le système des quotas régionaux et du vote bloqué (treize postulants pour treize sièges réservés à l'Afrique, par exemple) a ainsi permis à des pays parmi les plus répressifs de la planète de se faire élire : l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Azerbaïdjan, le Bangladesh, la Chine, Cuba, le Nigeria, le Pakistan, la Russie ou encore la Tunisie figuraient parmi les membres de la première fournée de l'organe de l'ONU chargé des droits de l'homme... ". BUHRER, J.C., "*L'ONU contre ...*", *op. cit.* .

predecesora⁷²³. Según esta perspectiva, el cambio de la Comisión hacia el Consejo, con las modificaciones introducidas por la Res. 60/251, de 2006, no sólo no habría traído mejoras en la forma cómo se eligen los miembros del nuevo órgano sino que incluso se habría producido un *debilitamiento* del órgano en términos de eficacia a la hora de responder a situaciones de crisis de derechos humanos.

A pesar de haber constatado una relativa renovación en la composición del Consejo, con la exclusión de *algunos* países con historial controvertido en términos de derechos humanos, hay otro factor crucial a tener en cuenta, que es tan o más determinante que el resultado final de las elecciones por sí mismas, y es el *papel de los grupos regionales* en el funcionamiento del Consejo. Y es que, al igual que pasaba en la Comisión, la unidad de dichos grupos va más allá de lo regional, incluyendo también afinidades políticas y sociales. La división en grupos regionales en las Naciones Unidas es antigua y se basa en la idea de la amplia representatividad de los países del mundo en la Organización. A pesar de que formalmente los bloques regionales sean sólo cinco, éstos se entrelazan con otros bloques políticos que existen fuera de las Naciones Unidas, como la Organización para la Conferencia Islámica o el Movimiento de Estados No Alineados.

La importancia de estos bloques consiste en que su existencia muchas veces obscurece la voluntad individual de los Estados, pasando a prevalecer la visión del grupo en la toma de decisiones. Como explica BOYLE: “States are

⁷²³ Según la ONG Human Rights Watch: “el Consejo ha fallado a la hora de responder a una gran mayoría de las crisis que ha afrontado en materia de derechos humanos y situaciones graves de violaciones que necesitan su atención, lo que pone gravemente en duda su credibilidad. Aunque el Consejo fue establecido para que actuara como el principal organismo multilateral de la ONU concentrado en temas de derechos humanos, no ha sido capaz de tener un impacto significativo en lugares como Afganistán, Guantánamo, Irán, Sri Lanka, Uzbekistán y Zimbabue. La mayoría de las situaciones en las que ha intervenido el Consejo son aquellas heredadas de la Comisión, e incluso en esos casos la respuesta del Consejo ha sido a menudo más débil que la de su organismo predecesor”. Human Rights Watch, *Curando el síndrome de la Selectividad. La Revisión del 2011 del Consejo de Derechos Humanos*, Human Rights Watch, New York, June 2010, ISBN: 1-56432-646-2, p. 1.

linked by political and other interests and affinities which in some cases, such as Africa, coincide with geography but in others, such as Eastern Europe, equally reflect geo-political realities, for example the former Soviet Union. There are multiple overlapping blocs and political caucuses of states both large and small, inside and outside the United Nations. These include, for example, the United States created Community of Democracies (CCD), organizations such as the Association of South East Nations (ASEAN), the Arab League, the European Union, African Union, and groupings such as the Non-Aligned Movement (NAM) and the Organisation of the Islamic Conference (OIC). It is the interaction and negotiation between groupings, regional and political, that have largely shaped the global human rights agenda of the past and will continue to do so for the future”⁷²⁴.

En la Comisión de Derechos Humanos, como ya hemos mencionado, el proceso de elección y de votaciones en general estaba ampliamente determinado por la pertenencia de un Estado a un grupo regional. Como describe el ISHR: “The capacity of the Commission to take action on country situations was impaired by an increase in voting in blocks by regional and other groups rather than through independent voting by individual members on resolutions. The creation of block positions also meant that regional groups were held to ransom by their most extreme members”⁷²⁵. Con relación al Consejo de Derechos Humanos, no hay razones para esperar que la situación sea muy diferente.

⁷²⁴ BOYLE, K., “*The United Nations Human...*”, *op. cit.*, p. 19.

⁷²⁵ ISHR/F.E.S. “*A new chapter for ...*”, *op. cit.*, p. 28.

2.2. La politización: ¿una justificación válida para la reforma?

El tema de la adecuada selección de los miembros del Consejo de Derechos Humanos está íntimamente vinculado a otro debate esencial, que es el de la *politización* y la *justificación para la extinción de la Comisión de Derechos Humanos*. Efectivamente, cuando se pretende reformular algo con el objetivo de mejorar su funcionamiento, es esencial identificar correctamente las debilidades que acometen el objeto de reforma. En este sentido, es esencial regresar a las circunstancias de la reforma del 2005, centrándonos en su fundamentación, para saber si la solución propuesta (la creación de un nuevo órgano de características similares al anterior pero con particularidades que supondrían mejoras) es la solución indicada para los problemas encontrados entonces.

Como hemos visto reiteradamente a lo largo del presente estudio, la extinción de la Comisión en gran medida se fundamentó en la premisa de que, principalmente en sus últimos años, la *Comisión de Derechos Humanos carecía de credibilidad en su calidad de órgano político de defensa de los derechos humanos* (1), debido básicamente al *exceso de politización* y a la práctica de *selectividad y dobles estándares* en sus decisiones (2), lo que, por su turno, estaba relacionado a la *mala calidad de los miembros* que la componían (3).

2.2.1. Sobre la politización y la supuesta falta de credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos: La política siempre estuvo presente en las actividades de la Comisión

Como hemos visto en la Primera Parte, el fundamento de la reforma fue el diagnóstico presentado por el Secretario General –y compartido por otros actores, aunque con base en diferentes razones– de que la Comisión en los

últimos años sufría de una *disminución de credibilidad y profesionalismo que habría menoscabado progresivamente su capacidad para desempeñar sus funciones*⁷²⁶. Acto seguido, el Secretario General vaticinó como la razón para tal fracaso el hecho de que *varios Estados no democráticos se hicieran hecho miembros de la Comisión “no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra las críticas o para criticar a otros”*, teniendo como resultado “la acumulación de un déficit de credibilidad que empaña la reputación de todo el sistema de las Naciones Unidas”⁷²⁷. Y, como solución para ello, proponía, como también ya hemos visto, la sustitución de la Comisión por un Consejo de Derechos Humanos de composición más resumida.

Con relación a la mencionada y reiterada “politización”, uso de selectividad y dobles estándares en el trabajo de la Comisión (o, en otras palabras, al *uso excesivo de criterios políticos a la hora de actuar*), ésta situación no es nueva y ha acompañado a este órgano a lo largo de su historia⁷²⁸. Efectivamente, en sus dos primeras décadas la Comisión estuvo dominada por Estados occidentales, con un interés explícito en que no se tocaran temas relativos a las violaciones de derechos humanos que ocurrían en territorios coloniales. A partir de finales de los años 60, con la entrada en escena de los Estados en desarrollo recién surgidos, comienza una era en la que se introducen temas políticos novedosos en la agenda de la Comisión.

⁷²⁶ Vid A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 182.

⁷²⁷ Vid A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 182.

⁷²⁸ Para BOYLE: “The problem of politics in the Commission is hardly a new one. The Commission functioned throughout the four decades of the Cold War and inevitably the ideological competition between East and West was constantly reflected in its deliberations and exchanges”. BOYLE, K., “*The United Nations Human...*”, *op. cit.*, p. 26.

Para MAIRIE, a pesar de que las críticas relativas a la politización sólo hayan comenzado en la medida en que la Comisión pasó a ampliar su mandato en la práctica, la política ha intervenido en su trabajo desde un principio, aún en su etapa inicial de elaboración normativa: “L’élaboration des projets de Pactes a correspondu – surtout à partir de 1951- à une certaine ‘politisation’ du travail de la Commission, laquelle a servi de caisse de résonance aux grandes préoccupations mondiales de l’heure. Aussi peut-on relever au cours de cette période les rapports étroits que l’Assemblée générale – organe politique par excellence – entretient avec la Commission des droits de l’homme. Une telle incidence de la politique sur les travaux de la Commission ne saurait surprendre dans la mesure où les droits de l’homme sont appréhendés, non comme un concept traditionnel abstrait, mais comme un phénomène concret en constant développement qui a de profondes implications d’ordre politique, économique et social. Les séances souvent fort animées que la Commission a connues lors de l’élaboration des Pactes ont montrés qu’elle n’était pas un organe monolithique travaillant en vase clos”. Vid MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 168.

Gradualmente, estos Estados pasaron a formar una nueva mayoría y, al igual que les pasaba a los Estados occidentales que predominaban en la Comisión de antaño, también los Estados en desarrollo optaron por la estrategia de evitar que las violaciones que ocurrían en el interior de sus territorios saliera a la luz⁷²⁹. Esto confirma la impresión de que, independientemente de la orientación ideológica y política de un Estado, en la práctica sus intereses prevalecen sobre el interés general de la protección de los derechos humanos, debido a la naturaleza misma de las actividades de carácter diplomático.

Aún así, en sus primeras décadas de trabajo, mientras ejerció una función más técnica, apartándose de la adopción de decisiones políticas de mayor envergadura y dedicándose esencialmente a la elaboración de normas internacionales, la Comisión pudo desarrollar sus funciones sin conocer, al menos no tan abiertamente, la acusación de “politización”. Con el paso del tiempo, al ampliar su rol de funciones y tener su membresía aumentada, reflejando de manera más realista los juegos de poder y tensiones del mundo internacional, llegan las acusaciones de utilización de dobles estándares y politización⁷³⁰. Para HUMPHREY, la politización comienza cuando los Estados

⁷²⁹ Como explica RAJAGOPAL: “The largely Western composition of the Commission did not lead the Commission to act in favor of human rights, contrary to current beliefs that it is the recalcitrant Third World States which prevented the Commission from acting effectively. Indeed, the leading Western countries including the U.S. treated the Commission with utter disdain at the start, despite the stellar role played by Eleanor Roosevelt in the drafting of the Universal Declaration of Human Rights. The colonial powers were afraid of the U.N. shining a light on their own violent and repressive rule across the world from Kenya to Malaya, which were witnessing tremendous resistance and repression. They ensured that the U.N. Human Rights Commission would not discuss the human rights issues in any colonial territory. (...)”. RAJAGOPAL, B., “Lipstick on a caterpillar? Assessing the new U.N. Human Rights Council through historical reflection”, En *B.H.R.L.R.*, Vol. 13, 7, 2007, p. 8.

Para BOYLE: “For its first two decades the Commission was dominated by Western states led by United States. Throughout that period no member of the Eastern bloc ever held the Chair of the Commission and there was little African participation. In its early years it suited both the Western and the Eastern powers to steer the Commission away from addressing violations or developing a protection function. But with the growth of the NAM during the late 1960s and in later years, developing states achieved a majority on the Commission as on other UN bodies and a new era began with an emphasis on addressing racial discrimination and self-determination. The irony remarked upon frequently was that the NAM countries proved equally reluctant as other states to see the Commission deal with situations of violations within their own member states under the mechanisms they had engineered for Apartheid, colonialism, and Israel”. BOYLE, K., “*The United Nations Human...*”, *op. cit.*, pp. 26 y 27).

⁷³⁰ Como señala ALSTON, en sus primeros años de existencia, la Comisión evitó abiertamente volverse un órgano excesivamente político. A pesar del ambiente de guerra fría,

comienzan a tomar más en serio el trabajo de la Comisión: “As for the politization of the commission, I reflected that while it might go too far, as it ultimately did, this was proof that some countries at least were taking the commission seriously. The delegations with the strongest positive convictions were now without any doubt those which represented the Third World”⁷³¹.

Además, como también ya hemos visto en otro apartado, conviene recordar que el elemento activador de las recientes críticas que resultaron en la extinción de la Comisión fueron fomentadas por la no reelección de los Estados Unidos como miembro de este órgano en mayo de 2001, mientras que resultaron reelegidos Estados juzgados “menos aptos”, como China, Cuba o Sudán. Como también hemos visto, el origen de la crítica estadounidense es como mínimo inconsistente, debido al principio de distribución geográfica equitativa, que es el que preside el sistema de elección de miembros.

2.2.2. La naturaleza política del órgano como resultado de su composición intergubernamental

Otro factor a tomar en cuenta, quizás el primero y que por obvio muchas veces parece pasar inadvertido, es que *la fuerte naturaleza política del órgano es resultado de la decisión adoptada por los Estados en el ECOSOC en la época de creación de la Comisión de Derechos Humanos, que es la de crear un órgano intergubernamental, compuesto de representantes gubernamentales*. Al entender, en contra de la recomendación de la Comisión Nuclear, que los miembros del nuevo órgano deberían ser representantes

del debate sobre descolonización y muchos otros asuntos que se presentaron ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, la Comisión siguió enfocada hacia el establecimiento de estándares internacionales de protección, llegando a adoptar la famosa declaración E/259, de 1947, afirmando no tener ningún poder para actuar con relación a reclamaciones de derechos humanos. Para más detalles, Vid ALSTON, P. “*The Commission on Human Rights...*”, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

⁷³¹ HUMPHREY, J., “*No distant millennium...*”, *op. cit.* p. 203.

estatales y no expertos independientes⁷³², lo que se hizo fue optar por un modelo orgánico en que *los miembros actúan dando prevalencia a las razones de Estado* antes que a cualquier otra. Como explica CHETAIL: “La principal cause de la disparition de la Commission des droits de l’homme est attribuée à son manque de crédibilité, lui-même imputable à la politisation de l’institution et à la sélectivité de son travail. L’objectif clairement affiché de la création du Conseil des droits de l’homme est, selon le préambule de la résolution 60/251 portant sa création, de ‘mettre fin à la pratique du deux poids deux mesures et à toute politisation’. Cette critique qui a cristallisé toutes les attentions n’est pas nouvelle en soi. Elle a été formulée tout au long de l’histoire de la Commission. On ne saurait d’ailleurs s’en étonner. La Commission des droits de l’homme était, de par sa nature même, un organe politique tant par sa composition que par les objectifs que lui étaient assignés. C’est vrai de la Commission comme des Nations Unies en général. De tels organes interétatiques ne sont en définitive que ce qu’en font les Etats. Il n’y a là rien de forcément péjoratif”⁷³³.

Identificada la relación entre la composición intergubernamental y el carácter marcadamente político del órgano, una posible solución sería incorporar una mayor participación de expertos independientes en el trabajo de la Comisión/Consejo. Efectivamente, ya en los años 70 la doctrina había propuesto una Comisión de Derechos Humanos con doble naturaleza: compuesta igualmente de representantes gubernamentales y expertos

⁷³² Como señala gran parte de la doctrina, la politización es una característica propia de los órganos de carácter diplomático. Vid PASTOR RIDRUEJO, J.A., “Curso de Derecho...”, *op. cit.*, p. 212;

Para CHARPENTIER: “Mais la politisation de ces organes, qui leur assure ces qualités, est en même temps la source de grave défauts : les organes diplomatiques cèdent parfois à la tentation de juger les Etats soumis à leur contrôle moins en fonction de leurs mérites propres que de leurs affinités idéologiques ou de leurs relations d’intérêts avec la majorité des Etats qui les composent ; et plus peut-être que de ce manque d’objectivité, trop voyant pour être très répandu, ils sont affectés par le complexe du précédent, c’est-à-dire par la peur enracinée dans tout Etat de prendre une position qui puisse ultérieurement lui être opposée au détriment de ses intérêts, ce qui imprime à leurs décisions une excessive pusillanimité”. CHARPENTIER, J., “Le contrôle par...”, *op. cit.*, p. 191.

⁷³³ CHETAIL, V., “Le Conseil des Droits de l’homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ?”, En V. Chetail (edit), *Conflits, sécurité et coopération : liber amicorum Victor-Yves Ghebali/ Conflicts, security and cooperation : liber amicorum Victor-Yves Ghebali*, Bruylant, Bruselas, 2007, p. 129.

independientes, con el fin de evitar los inconvenientes de un sistema estrictamente gubernamental –esencialmente su politización- y los fallos de un sistema estrictamente compuesto de expertos independientes -el aislamiento de los expertos en decisiones imparciales pero difíciles de traer a la realidad del medio internacional-⁷³⁴. Esta solución no fue adoptada ni a lo largo de la vida útil de la Comisión ni durante el proceso que llevó a la creación del Consejo en 2006.

Sin embargo, a pesar del inconveniente del exceso de intervención política derivado del carácter intergubernamental, lo cierto es que tal característica no es necesariamente negativa⁷³⁵. Así, gracias a este rasgo, la Comisión ha tenido legitimidad suficiente –en una Sociedad internacional de Estados soberanos, de raíz esencialmente westfaliana, no lo olvidemos- para producir el amplio cuerpo normativo que elaboró, además de evolucionar en su mandato paulatinamente llegando a un rango de competencias mucho más amplio del que le fue inicialmente asignado. Como describe GORDON LAUREN con relación a los tratados de derechos humanos: “The reason is that all of these have been the result of political decisions made by the representatives of sovereign states, each with their own human rights problems

⁷³⁴ Para MAIRIE : “En effet, bien que les droits de l’homme ne se réduisent pas à un affrontement entre l’Etat et l’individu mais envahissent l’ensemble de la vie sociale, il n’en demeure pas moins que l’Etat est souvent partie aux conflits et que les gouvernements font figures d’accusés. Et, sans appliquer à la lettre l’adage ‘nul ne peut être à la fois juge et partie’, on aurait pu souhaiter que la Commission comprenne, tout au moins pour une part, des personnalités indépendant reconnues pour leur haute autorité morale que auraient pu lui permettre d’affirmer sa propre stature. Le bipartisme dans la représentation aurait non seulement constitué un compromis entre les différents thèses en présence, mais aurait également permis `a la Commission d’échapper dans une large mesure aux risques qu’elles encourrait en deux sens opposés : le risque du *splendide isolement* dans l’indépendance, et le risque d’avoir les mains liées par les gouvernements”. MARIE, J. B., “*La commission des...*”, *op. cit.*, p. 66.

⁷³⁵ Para SUNGA, el carácter político fue siempre una de las fortalezas de la Comisión: “An even more serious set of problems had sprouted from what had always been a major strength of the Commission – its clearly political character. Having States as members, the Commission’s resolutions were always backed with a certain level of diplomatic and political force, depending on the depth and breadth of intergovernmental solidarity at hand, to address the more obvious and urgent violations”. SUNGA, L. S., “What Effect If Any Will The UN Human Rights Council Have On Special Procedures?” , IN G. Alfredsson, J. Grimheden, B.G. Ramcharan and A. De Zayas (edit.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, 2nd Revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 176.

and each with a variety of interests and agendas, including domestic and foreign policies, economics, security, religion, culture, and the value placed on human life and dignity, among other elements. The Commission on Human Rights was—and the Human Rights Council is—an intergovernmental, political body in which all of these elements interact and come into play.”⁷³⁶ Asimismo, para ESCOBAR HERNÁNDEZ con relación a la naturaleza intergubernamental de la Comisión, que “si bien podría presumirse inicialmente como negativa y de carácter restrictivo, en la práctica ha jugado un papel muy importante por lo que se refiere a la asunción de competencias en el marco de las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales”⁷³⁷.

Aunque la composición interestatal es muy conveniente a la hora de ejercer su función normativa, como hemos observado por el importante legado dejado por la Comisión en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el otro lado de la moneda consiste en que tal composición es claramente una desventaja a la hora de conocer y dar tratamiento a las situaciones de violación de derechos humanos⁷³⁸.

⁷³⁶ GORDON LAUREN, P., “*To Preserve and build...*”, *op. cit.*, p. 344.

⁷³⁷ Aún según esta autora: “no puede olvidarse que dicha Comisión goza de una estructura intergubernamental, lo que ha permitido superar en buena medida las posibles resistencias de los Estados respecto del ejercicio por la misma de competencias que podrían incidir sobre esferas especialmente sensibles de sus políticas internas”. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “*La Comisión de Derechos Humanos...*”, *op. cit.*, p. 123, 125 y 126.

En las palabras de BOYLE: “Throughout its history member states have proved extraordinarily effective at negotiating, drafting, and agreeing norms on human rights and freedoms. The former Commission on Human Rights played a central role in these achievements. It is equally impressive to note how these diplomatic achievements have been embraced by states through the ratification of multilateral treaties that have given us the substantial corpus of international human rights law. (...) However, seeking to address violations of international human rights standards within member states has been an altogether different experience”. BOYLE, K., “*The United Nations Human...*”, *op. cit.*, p. 15.

⁷³⁸ Conforme explica CHETAIL: “La composition interétatique de la Commission a constitué un puissant atout dans la réussite de son travail d’élaboration de normes internationales. En associant les délégués gouvernementaux à la préparation des textes des futurs traités, elle a pu tenir dûment compte de leurs attentes et aspirations, ce qui a été de nature à faciliter la ratification ultérieure desdits traités.” CHETAIL, V., “*Le Conseil des...*”, *op. cit.*, p. 134.

Otros factores que reforzaban el carácter político de la Comisión son el hecho de que ésta desarrollara sus actividades *en el seno de la ONU* y la *sensibilidad que suscitan las cuestiones relacionadas con los derechos humanos*. Efectivamente, las Naciones Unidas, al ser una organización con carácter universal que tiene la tarea de posibilitar el diálogo entre las diferentes culturas y gobiernos del mundo en temas complejos y globales como son la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, entre otros muchos, tiene como característica intrínseca un alto grado de uso de la política. Por otro lado, con relación a los derechos humanos, éstos, por la amplitud de áreas que abordan, por el potencial de interferencia que tiene en varias ramas de la actividad estatal y, sobre todo, por la sensibilidad en la opinión pública que provoca su violación, son en sí mismos una materia muy sensible y propicia a ser debatidos en un ambiente político⁷³⁹.

Finalmente, cómo no recordarlo, la tensión política también aumenta debido a que, como hemos visto en la Primera Parte, la protección internacional de los derechos humanos se construye con base en la paradoja de dejarles a los Estados la tarea de control sobre actividades que vulneren o violen derechos humanos y sean causadas por ellos mismos, por acción u omisión, lo que es una causa para aumentar la tensión política en este tipo de órganos y estimular el intercambio de favores entre los mismos Estados⁷⁴⁰.

⁷³⁹ Como explica CHETAIL: "Il faut dire aussi que la matière s'y prête tout particulièrement, tant les droits de l'homme sont régulièrement victimes d'un double discours partagé 'entre éthique et volonté de puissance'. Mais, par delà les manipulations de toute sortes, la promotion des droits de l'homme demeure dans sa nature même un objectif foncièrement politique, qui porte sur les relations entre l'Etat et l'individu, renouant ainsi avec le sens premier du mot politique dérivé du grec *politikos* signifiant 'qui concerne les citoyens, l'Etat'. C'est précisément parce que la Commission était un organe éminemment politique qu'elle occupait une position tout à fait originale parmi les nombreux autres organes de protection des droits de l'homme et que ses résolutions avaient un poids particulièrement redouté par les Etats, participant à ce qu'il est convenu d'appeler 'la mobilisation de la honte'." *Ibid*, p. 130.

⁷⁴⁰ Para RAJAGOPAL: "A primary problem with the Commission was its legalistic assumption that only States could participate as members. The paradox of asking States, who are violators of human rights, to be the sole enforcers against themselves, has never been resolved. In theory, this problem might be overcome if the dividing line between violators and enforcers is a constant one, but when it keeps shifting, as yesterday's enforcers become today's violators, the Commission (and now the Council) opens itself to horse-trading. States acquire an

Por todos estos factores, podemos afirmar que la intervención de la política en las actividades de un órgano como lo era la Comisión y como es actualmente el Consejo, resulta inevitable debido a que es parte de la esencia misma del órgano. Tal naturaleza política puede ser matizada, pero jamás destruida, por lo que habría que mirar con bastante cuidado el argumento del combate a la politización. Especialmente para que no acabe siendo utilizado como coartada, política también, por parte de unos Estados a otros.

2.2.3. La falta de consenso sobre las razones para la politización

Si tomamos como punto de partida que el predominio de la política es un elemento esencial de un órgano con las características de la Comisión/Consejo de Derechos Humanos, esto conlleva un cuestionamiento, desde un principio, de la validez del argumento de disminuir la politización sin matizar el carácter gubernamental del órgano. Sin embargo, hay, además, otro factor a tomar en cuenta, que es el que *no había –ni lo hay hasta ahora- unanimidad sobre las razones en las que se basan las acusaciones de que la Comisión estaba politizada, sino que el tipo de argumentación depende visceralmente del grupo político del que emana la crítica*. Así, existen diferentes conceptos de politización según el grupo político de que se trate, y, consecuentemente, se proponen diferentes recetas para combatirla⁷⁴¹. A este respecto, ALSTON opina

incentive to protect each other's dirty secrets". RAJAGOPAL, B., "*Lipstick on a caterpillar...*", *op. cit.*, pp. 15 y 16.

⁷⁴¹ Para CHETAIL : "On ne saurait mieux diagnostiquer la schizophrénie chronique dont souffrait la Commission des droits de l'homme. Il s'agit là d'une prédisposition – que l'on osera dire – génétique, parce qu'inhérente à la nature interétatique de sa composition. C'est précisément ce dédoublement de personnalité par ceux-là mêmes qui la composaient. Car, si tous s'accordaient à dénoncer la politisation de son fonctionnement, les remèdes proposés pour y mettre fin divergent considérablement, chacun ayant une conception très différente de ce que constitue cette 'politisation' tant décriée. Le terme de 'politisation' est devenu un anathème bien commode pour critiquer autrui, en masquant plus au moins adroitement ses propres arrière-pensées. Il recouvre, pour les uns, une stigmatisation post-coloniale dont serait l'objet les pays du Sud et, pour les autres, la manipulation de certains pays tortionnaires pour se faire élire à la Commission en vue d'échapper aux critiques." CHETAIL, V., "*Le Conseil des...*", *op. cit.*, p. 140.

que: “Unsurprisingly, however, the diagnosis that it had lost credibility was motivated by radically divergent perceptions of what it should have been doing and what it had done or failed to do. While many of the critics called for a conciliatory approach that would avoid confrontation with governments others impugned its credibility precisely because it had failed to condemn governments that they considered to be responsible for egregious cases of human rights violations”⁷⁴².

Asimismo, para TISTOUNET: “During the last decade, the Commission was more and more criticized. According to some States, the shortcomings of the Commission included erosion of credibility and professionalism, which were consequences of ideological confrontation, double standards, selectivity and hidden political agendas exercised in addressing human rights issues. In this context, examples put forward included, inter alia, the tendency to emphasize civil and political rights to the detriment of economic, social and cultural rights and the right to development; the false impression that tended to be given that human rights were violated only in certain countries; the manipulation of human rights for political ends, namely the question of country-specific resolutions under Commission’s agenda item 9 used to denigrate certain States; the using of human rights to exert political pressure on other countries or as a precondition for economic and trade relations. On the other hand, other States affirmed that the Commission’s credibility and professionalism had been eroded by the election in the Commission of States wishing to deflect criticism by using ‘no action’ motions in order to stall debates and exempt from international scrutiny certain situations of human rights violations in the world; the selectivity with for example a separate agenda item for one country alone while every other country situation was considered under one agenda item”⁷⁴³.

Para SCHRIJVER: “There was certainly cause for discrediting the Commission in previous years, in view of the serious polarization and confrontation, but all too often this has been somewhat short-sighted and selective. In no way have the critics been unanimous in their appraisal of where things went wrong with the Commission”. SCHRIJVER, N., “*The UN Human...*”, *op. cit.*, p. 822.

⁷⁴² ALSTON, P., “*Reconceiving the UN...*”, *op. cit.*, p. 188.

⁷⁴³ TISTOUNET, E., “*From Commission on...*”, *op. cit.*, pp. 330 y 331.

Así, la manifestación clásica de tal desacuerdo de los Estados se encuentra en el tratamiento de las situaciones de violación de derechos humanos en los países donde, siempre bajo el argumento de evitar la politización y los dobles estándares, abundan las más diversas posturas que van desde que el Consejo debería abstenerse por completo de ocuparse de ellas, hasta el caso en que debería actuar sólo en algunos supuestos. El estudio reciente de la ONG *Human Rights Watch*, que examinó la posición del Consejo de Derechos Humanos en seis decisiones consideradas clave que constituían situaciones crónicas o de emergencia⁷⁴⁴, ilustró muy bien la dinámica de dichos grupos de Estado. Según dicho estudio, en rasgos generales los Estados se dividen entre los que aceptan la intervención del Consejo en todas las situaciones (como Argentina y Chile); los que la aceptan en casi todos los supuestos, pero que se resisten a adoptar medidas como enviar a la Asamblea General el informe Goldstone, relativo al conflicto en Gaza (como Bosnia-Herzegovina, Japón, Francia y Reino Unido); los que sólo aceptan la intervención del Consejo en el caso de Israel (Pakistán, Cuba y Egipto, entre otros) y los que ven las resoluciones contra Israel como el ejemplo más claro de la selectividad del Consejo de Derechos Humanos (Estados occidentales)⁷⁴⁵.

⁷⁴⁴ Tales situaciones fueron las siguientes: extensión el mandato del relator especial de la ONU para la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea en 2009 y 2010; fortalecimiento de la resolución sobre la República Democrática del Congo; continuidad del mandato del experto en Sudán; impedimento a la evaluación de enmiendas a la resolución en la sesión especial sobre Sri Lanka mediante una “moción de no acción”; envío del informe de la misión de investigación de la ONU sobre la Operación Plomo Fundido en el conflicto de Gaza (el informe *Goldstone*) a la Asamblea General, al secretario general y a otras entidades relevantes de la ONU; y respaldo a la organización de una sesión especial para tratar la situación de los derechos humanos en Haití tras el terremoto de enero de 2010.

⁷⁴⁵ Según dicho estudio: “Un análisis de estos importantes votos muestra que Argentina y Chile fueron los países que más apoyaron el involucramiento del CDH en las situaciones analizadas y representaron el enfoque menos ‘selectivo’. Respaldaron acciones afirmativas del Consejo en una amplia variedad de situaciones en todos los países considerados. Después se encuentran países como Bosnia-Herzegovina, Japón, Francia y el Reino Unido, que apoyaron la acción en la mayoría de votaciones pero no respaldaron la propuesta de remitir el informe Goldstone a la Asamblea General. Una serie de países de América Latina y África también votó a favor en situaciones que merecen la atención del Consejo, incluyendo México, Uruguay, Mauricio, Zambia y Brasil, lo que sugiere que los Estados del hemisferio sur pueden mostrar el mismo grado de apoyo al completo mandato del Consejo como otros Estados “no sureños”

Ante tal variedad de visiones, muchas veces contradictorias, respecto a qué debe entenderse como politización y qué debe ser evitado, se puede concluir que también el debate sobre la politización es resultado de un juego político para hacer valer un punto de vista, que va a variar según el actor del que emane la opinión, que en todo caso es, y no puede dejar de ser, política, puesto que son los mismos Estados quienes la emiten.

Teniendo en cuenta que la naturaleza intergubernamental de la Comisión condicionaba su carácter esencialmente político, en el caso de su sucesor -el Consejo de Derechos Humanos- no se ve cómo éste no va a ser también un órgano extremadamente político. En este sentido, una reforma que tuvo como punto de partida la necesidad de ‘combatir la politización y la selectividad’ es incoherente y cuestionable en sí misma⁷⁴⁶. Como señalan BOSSUYT y DECAUX, el mismo marco en el cual los proyectos de reforma actuales han surgido –el medio diplomático de la Asamblea General en Nueva York y no en Ginebra, donde se encuentra la experticia de la ONU en materia

incluidos en este grupo. En el otro lado del espectro, Angola, Camerún, Indonesia y Gabón fueron los que se mostraron menos favorables a la intervención en la situación de los países examinados; sólo apoyaron la acción en una de las siete situaciones analizadas. Los países en esta categoría se destacan como algunos de los críticos más fervientes de la selectividad y los dobles estándares del CDH, incluyendo países como Pakistán, Cuba y Egipto. Estos países consistentemente apoyaron la acción del Consejo en cuestiones relacionadas a abusos cometidos por Israel en los Territorios Palestinos Ocupados, pero rara vez se mostraron proclives a apoyar intervenciones en otras situaciones, bajo el argumento de que el tratamiento de situaciones en distintos países en el CDH estaba inherentemente politizado y debería evitarse. Entre otras cosas, afirmaron que las resoluciones de países específicos se centraban desproporcionadamente en países en desarrollo o menos poderosos. Este enfoque ha llevado a un debilitamiento de la respuesta del Consejo a ciertas situaciones desde su creación y ha socavado su mandato. “Por otra parte, hay un número de Estados, especialmente occidentales, que apuntan a los esfuerzos del Consejo con Israel como el ejemplo más claro de su selectividad. Estos Estados señalan que la reticencia a intervenir en situaciones de países no se ha extendido a Israel, donde docenas de resoluciones relacionadas a abusos cometidos por israelíes han sido llevadas a un tema separado de la agenda del Consejo sobre territorios árabes ocupados”. Human Rights Watch, “*Curando el síndrome de...*”, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

⁷⁴⁶ Para BOSSUYT, el punto de partida de la reforma por sí misma era dudoso: “Le point de départ de la réforme était déjà douteux. Des critiques à l’égard de la Commission étaient émises surtout dans certains milieux américains (frustrés par des critiques de leur politique concernant la peine capitale, Guantanamo et Abu Ghraib). (...)”. BOSSUYT, M., “Le Conseil des droits de l’homme : une réforme douteuse”, En *Droit du Pouvoir, Pouvoir du Droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 1186 y 1187.

de derechos humanos— es un dato relevante a la hora de considerar el análisis de la situación⁷⁴⁷.

Además, con relación al argumento de la mala calidad de los miembros, tal afirmación adolece de un problema esencial, y es que ignora la realidad de las relaciones internacionales y su manifestación en el seno de organizaciones esencialmente intergubernamentales y, por ende, políticas, como la ONU. Efectivamente, la Sociedad internacional, tal como estuvo representada en la Comisión y como está actualmente en el Consejo, es un reflejo de la Sociedad internacional “real” que tenemos, y no de la Sociedad internacional “ideal” que se quisiera tener. Para BOSSUYT: “Plus déterminantes encore étaient les critiques adressés à la Commission par le Secrétaire général Kofi Annan lui-même, désireux de réformer les Nations Unies avant la fin de son mandat. Il a été dit que la Commission avait perdu toute crédibilité à cause d’une politisation extrême et par la présence en son sein de membres qui ne pouvaient pas présenter un bilan irréprochable de leur comportement en matière de droits de l’homme. Ces critiques étaient fondées sur un malentendu (malheureusement très répandu) : l’organe principal des Nations Unies en matière de droits de l’homme n’est pas un tribunal de juges impartiaux, ni une académie de spécialistes en matière de droits de l’homme ou un club d’activistes des droits de l’homme. C’est un organe *politique* composé d’Etats représentés par leurs gouvernements qui en tant que tel reflète les forces politiques du monde tel qu’il est (et non tel que nous souhaiterions qu’il soit). C’est le mérite extraordinaire de la Commission que d’avoir —malgré cette composition— été en mesure de rédiger tant de projets d’instruments internationaux très importants et de développer un réseau étendu de procédures spéciales (‘pays par pays’ et thématiques)”⁷⁴⁸.

⁷⁴⁷ Vid BOSSUYT, M., DECAUX, E., “*De la ‘Commission’ ...*”, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁴⁸ BOSSUYT, M., “Le Conseil des...”, *op.cit.*, pp. 1186 y 1187.

No obstante, esto no exime a los Estados de la obligación de buscar herramientas para fomentar un mayor respeto y prestación de cuentas por parte de los miembros del Consejo de Derechos Humanos. Si de verdad se hubiese querido contrarrestar el papel de la política en las decisiones del órgano, la manera más objetiva y posiblemente con mejores resultados hubiese sido aumentar la participación de los expertos en el trabajo del Consejo, en lugar de disminuirlo. A este respecto, RAJAGOPAL señala, además, dos otros factores que influyen la política de los derechos humanos en la Comisión/Consejo: la existencia de una mayoría de países en desarrollo en el Consejo y la dificultad de acceso de dichos países a la agenda de los demás órganos de la ONU, como el Consejo de Seguridad. En palabras de dicho autor: “The politics of human rights at the Commission is tied to the numerical superiority of the Third World States and the politics of the international system elsewhere, including at the Security Council. The agenda of the Commission simply reflected the moral demand for the political recognition of multiple forms of human suffering, which were not being recognized elsewhere. In that sense, the Commission was always a weapon of the weak, either for newly-independent countries in the 1960s, or the global women’s movement of the 1980s. In the absence of other venues such as the Security Council, where the search for justice could go on, the Commission provided one of the few remaining global venues for the weak. So long as Third World States remain numerically superior, it is not possible for an international organization –whether the Commission or the new Council– to entirely escape from the politics of the majority”⁷⁴⁹.

Teniendo en cuenta que en la reforma no se atacaron cuestiones cruciales, tales como el predominio estatal en la composición del Consejo o su relación con otros órganos de la ONU, y debido además a factores como la superioridad numérica de los países del tercer mundo y la ausencia de otros espacios de influencia real de estos países en otros órganos de la Organización -especialmente el Consejo de Seguridad-, *no es una simple*

⁷⁴⁹ RAJAGOPAL, B., “*Lipstick on a caterpillar...*”, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

*casualidad que las mismas críticas que se dirigían a la Comisión sean las que se dirigen hoy al Consejo*⁷⁵⁰. Esto se debe, en esencia, a la naturaleza política del órgano y a que dichas cuestiones no se borran automáticamente por medio de algunos arreglos institucionales esencialmente formales. Así como en su tiempo lo fue la Comisión, el Consejo es un gran espejo del escenario político mundial, reflejando en el ámbito de los derechos humanos las relaciones de poder del medio internacional.

3. Los primeros pasos del Comité Asesor y de los demás mandatos, mecanismos y grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos

Como hemos visto en el Capítulo 3, la Comisión de Derechos Humanos tenía una estructura orgánica que combinaba la existencia de varios órganos subsidiarios, con el objetivo de apoyarla en el ejercicio de sus funciones. Con la extinción de la Comisión y la creación del Consejo de Derechos Humanos, el órgano sucesor heredó en gran parte la estructura anterior existente, con algunas ligeras modificaciones. La principal de ellas consistió en la extinción de su principal órgano subsidiario, la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y la creación de un Comité Asesor con atribuciones más restringidas.

Con relación a los demás mecanismos, mandatos y grupos de trabajo, el Consejo asumió varios de los que existían en la época de la Comisión, realizando los cambios que le parecieron pertinentes, pero además también creó nuevos grupos de trabajo, como hemos mencionado en el Capítulo 3 y conforme veremos enseguida. Como característica general de estos primeros años podríamos destacar la necesidad del Consejo de centralizar los órganos

⁷⁵⁰ Parte de la doctrina entiende que el énfasis que también el Consejo sigue haciendo en la apuración de las violaciones cometidas por Israel es una señal por sí misma de la utilización de dobles estándares a la hora de identificar el país objeto de escrutinio. *Vid* SCANNELLA, P. y SPLINTER, P., “*The United Nations...*”, *op. cit.*, p. 61 y 62; UPTON, H., “*The Human Rights Council...*”, *op. cit.*, p. 39; TERLINGEN, Y., “*The Human Rights...*”, *op. cit.*, p. 174.

subsidiarios a su alrededor, y no más alrededor de un órgano subsidiario al Consejo (anteriormente la Subcomisión, actualmente el Comité Asesor), como pasaba en la época de la Comisión, posiblemente como parte de una estrategia general de quitarle poder y capacidad de influencia de su principal órgano subsidiario.

3.1. Los primeros pasos del Comité Asesor

Como hemos visto en el Capítulo 3, con la transición de la Comisión en el Consejo de Derechos Humanos, se extinguió el que era el principal órgano subsidiario de la Comisión, la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y se creó en su lugar el Comité Asesor del Consejo. También hemos visto que, a pesar de que mantiene las principales características de su antecesora (en especial su calidad de órgano colegiado de asesoría por medio de la investigación realizada por expertos independientes originados de diferentes grupos regionales), también sufre algunas restricciones en su nuevo formato y competencias. La más significativa de ellas sería la *pérdida del poder de iniciativa*, característica destacada de la antigua Subcomisión y que le ha permitido contribuir enormemente para el avance del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por medio de la inclusión en la agenda de la Comisión de nuevos temas cuya necesidad de desarrollo era identificada por los expertos de la Subcomisión.

Entre las demás modificaciones también están, como se ha señalado, la pérdida de la capacidad de instituir órganos subsidiarios; la prohibición de emitir resoluciones o decisiones (ahora lo único que el Comité Asesor puede emitir son recomendaciones); la reducción del número de miembros (antes eran 26 y ahora son sólo 18 expertos); la disminución del número de días para las sesiones (dos semanas al año y no más tres semanas, como pasaba en la Subcomisión); y la descalificación del candidato a miembro por conflicto de interés de cargos (una novedad positiva en el proceso de selección).

En palabras de la Res. 5/1, de 2007, el Comité Asesor está orientado hacia la implementación de las directrices ofrecidas por el Consejo aunque, como veremos enseguida, no siempre tales directrices son muy claras, lo que ha dado margen a confusión sobre el alcance del mandato del órgano e incluso sobre el mandato mismo del Comité y sobre la posibilidad de ejercer alguna iniciativa para proponer nuevos temas.

El delineamiento final de lo que sería el nuevo órgano subsidiario sólo fue definido en el marco de la Res. 5/1, de 2007, que fue aprobada por el Consejo al cabo de su primer año de trabajo. Por ello, y también en virtud de la decisión 1/102, de 2006, del Consejo de Derechos Humanos⁷⁵¹, la Subcomisión siguió ejerciendo sus funciones durante este primer año de construcción institucional, mientras el nuevo órgano no era establecido formalmente. Así, en el segundo período de sesiones del Consejo la Subcomisión se reunió una última vez para resolver asuntos inconclusos, aprovechando para emitir sus perspectivas sobre un futuro órgano que la sustituiría. El Consejo tomó nota de estas observaciones y se las pasó al Grupo de Trabajo encargado del tema⁷⁵². Posteriormente a la aprobación del paquete de construcción institucional, en su sexta sesión, el Consejo aprobó criterios para seleccionar a los miembros del Comité Asesor.

El Comité Asesor realizó su sesión inaugural entre el 4 y el 8 de agosto de 2008. Entre la fecha de su creación y el mes de junio de 2011, el Comité Asesor realizó seis períodos de sesiones, que tuvieron lugar en los meses de agosto y de enero de cada año.

⁷⁵¹ A/HRC/DEC/1/102, de 30 de junio de 2006. Ver también la decisión de la Subcomisión n. 2006/101, de 7 de agosto de 2006, que acata la decisión previa del Consejo y decide sobre el período de realización de su último período de sesiones.

⁷⁵² Las sugerencias de la Subcomisión se pueden encontrar en su decisión 2006/112, de 25 de agosto de 2006, intitulada “Aplicación de la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos por la Comisión”. Posteriormente, en su Decisión A/HRC/DEC/2/102, de 06 de octubre de 2006, el Consejo decidió transmitir las observaciones de la Subcomisión al Grupo de Trabajo encargado del tema. International Service for Human Rights, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Second Session Preliminary Overview, 2006, pp. 8 y 9.

3.1.1. Las actividades realizadas por el Comité Asesor en sus primeros años de existencia

Durante estos primeros años de actividad, además de estructurarse y de definir sus métodos de trabajo, el Comité ha examinado nueve asuntos sustantivos y ha elaborado un proyecto de declaración (sobre educación y formación en materia de derechos humanos⁷⁵³), un proyecto de principios y directrices (para eliminar la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares⁷⁵⁴), tres estudios finales (sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación⁷⁵⁵, sobre el derecho a la paz⁷⁵⁶ y sobre las mejores prácticas en relación con la cuestión de las personas desaparecidas⁷⁵⁷) y dos estudios preliminares (sobre el derecho de los campesinos⁷⁵⁸ y sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos⁷⁵⁹). Entre estos asuntos, la mayor parte se originó, como era previsto, en una resolución del Consejo de Derechos Humanos, pero por otro lado algunos temas fueron propuestos por el mismo Comité⁷⁶⁰. En este período el Consejo también solicitó al Comité Asesor que integrara la perspectiva de los derechos de las mujeres y de las personas con discapacidad en su trabajo y en sus recomendaciones, de modo a incluir estos abordajes en la labor del Consejo⁷⁶¹.

⁷⁵³ Vid A/HRC/WG.9/1/2, de 26 de enero de 2011; y A/HRC/WG.9/1/3, de 28 de enero de 2011.

⁷⁵⁴ Aprobado por el Consejo de Derechos Humanos y por la Asamblea General en el año de 2010. Vid A/HRC/RES/15/10, de 06 de octubre de 2010 y Res. de la Asamblea General 65/215, de 21 de diciembre de 2010.

⁷⁵⁵ Vid. A/HRC/RES/16/40, de 16 de febrero de 2011.

⁷⁵⁶ Vid. A/HRC/17/39, de 1º de abril de 2011.

⁷⁵⁷ Vid. A/HRC/16/70, de 21 de febrero de 2011.

⁷⁵⁸ Vid. A/HRC/RES/16/63, de 18 de febrero de 2011.

⁷⁵⁹ Vid (A/HRC/AC/6/CRP.4, de 6 de enero de 2011

⁷⁶⁰ Son ellos: derecho a la paz, discriminación en el contexto del derecho a la alimentación, derecho de los campesinos. Vid *Factsheet on the Human Rights Council Advisory Committee - prepared by the members of the Advisory Committee*, de 7 de febrero de 2011, presentado en el contexto del 2º encuentro del Grupo de Trabajo Intergubernamental, como contribución al proceso de revisión del Consejo.

⁷⁶¹ Vid Res. A/HRC/RES/7/9, de 27 de marzo de 2008 y Res. A/HRC/RES/6/30, de 14 de diciembre de 2007.

Con relación a los métodos de trabajo utilizados en la producción de estudios, por lo general el Comité constituye grupos de redacción compuestos de 4 o 5 expertos, quienes trabajan en el período entre sesiones, presentando los resultados finales al Comité durante el período de sesiones. Los estudios e informes presentados son revisados por todos los miembros en las sesiones del Comité.

Siguiendo la tendencia que existía en la Subcomisión, el Comité busca incentivar la intervención de diferentes actores durante sus períodos de sesiones. Así, por ejemplo, en el Comité Asesor las ONG tienen hasta 15 minutos de tiempo para hablar, pueden someter información por escrito de manera informal, organizar eventos paralelos y participar de los debates en los grupos de redacción⁷⁶². Además de la apertura en general para recibir los comentarios de diferentes actores (Estados miembros, organizaciones internacionales, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Organizaciones No Gubernamentales) durante el período de sesiones, también se echa mano de otras estrategias, como la utilización de cuestionarios⁷⁶³ y de consultas⁷⁶⁴.

⁷⁶² Vid ISHR, *Human Rights Monitor Series*, Human Rights Council Advisory Committee 1st Session, Session Overview, 4-15 August 2008, p. 8, pie de pagina 59.

⁷⁶³ En el estudio sobre la cuestión de las personas desaparecidas, el grupo de redacción del Comité encargado del tema elaboró un cuestionario dirigido a los gobiernos, que fue transmitido por nota verbal por la Secretaría en noviembre de 2009. En el caso del estudio sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos, En su sexta sesión, en enero de 2011, el Comité realizó un debate sobre un documento preparatorio elaborado por el relator del grupo de redacción y estableció que tal grupo deberá elaborar un cuestionario a ser examinado por el Comité en la siguiente sesión y posteriormente difundido entre los Estados y diferentes actores. Vid Recomendación 6/4, de 21 de enero de 2011.

⁷⁶⁴ Así, por ejemplo, en la tarea de elaboración del proyecto de declaración sobre la educación y formación en materia de derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que recaudase las opiniones y aportaciones de diferentes actores para embasar en ellos el estudio. Vid A/HRC/RES/6/10, de 28 de abril de 2007.

A veces el trabajo del Comité tiene por base consultas realizadas por la Oficina del Alto Comisionado. Así, en el caso del proyecto de principios y directrices para eliminar la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares, la Oficina del Alto Comisionado quedó encargada de recopilar información referente a las medidas adoptadas por los diferentes gobiernos para eliminar la discriminación contra las personas afectadas por la lepra, realizando también una consulta abierta sobre el tema y repasando el resultado de sus gestiones al Consejo y al Comité. Una vez recibido el proyecto elaborado por el Comité, el Consejo volvió a solicitar al OACNUDH que renovara la consulta con los diferentes actores

Entre las dificultades enfrentadas por el Comité Asesor en este período podríamos destacar la ausencia de una secretaría que le sirva de apoyo⁷⁶⁵, el tiempo reducido de trabajo (como ya hemos mencionado, el número de días ha disminuido respecto a la Subcomisión), la ausencia de directrices claras del Consejo de Derechos Humanos con relación al trabajo a ser realizado por el Comité y, en especial, el debate sobre el alcance de tal mandato y la posibilidad de que el Comité siga gozando de alguna iniciativa para proponer temas de investigación.

3.1.2. El alcance del mandato del Comité Asesor y la pérdida del poder de iniciativa

Con relación a este último aspecto, se puede afirmar que un tema recurrente en las sesiones del Comité hasta el momento ha sido la *tensión* entre la voluntad de los miembros del Comité Asesor para ejercer una postura más proactiva en lo que respecta a la proposición de nuevos temas de investigación y la continua persistencia de algunos Estados en recordar al órgano la estrechez del mandato otorgado por la Resolución 5/1, de 2007, que, como ya hemos visto, no incluye entre las competencias del Comité Asesor el poder de iniciativa del que gozaba la Subcomisión. Como registra la ONG International Service for Human Rights, en su resumen informativo del tercer período de sesiones del Comité: “The consideration of new priorities by the Advisory Committee raised some concerns and stirred debate about the

sobre el documento. Vid A/HRC/8/13, de 18 de junio de 2008, pár. 4; A/HRC/12/7, de 12 de octubre de 2009.

Asimismo, en el caso del estudio sobre el derecho a la paz, los primeros pasos de la investigación fueron dados por la Oficina del Alto Comisionado, a pedido del Consejo, en junio de 2008. Vid A/HRC/RES/8/9, de 18 de junio de 2008. Sobre la base de este estudio previo, el Consejo pidió al Comité Asesor que, después de que consultara con otros actores, elaborara un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz, informando sobre ello al Consejo en su 17ª sesión. Vid A/HRC/RES/14/3, de 23 de junio de 2010.

⁷⁶⁵ Ante la ausencia de una Secretaría propia, el personal de la Oficina del Alto Comisionado ha prestado al Comité Asesor el apoyo necesario para que realizara su trabajo.

mandate of the Advisory Committee. Pakistan, on the last day of the session, in a strongly worded and rather hostile statement, noted that while it had previously advocated for the formation of the Advisory Committee, it believed that the body should not exceed its mandate”⁷⁶⁶.

Asimismo, durante el 13º periodo de sesiones del Consejo, la India ha afirmado que:

“(…) en los párrafos 75 a 77 de su resolución 5/1 el Consejo declara explícitamente que el Comité Asesor deberá proporcionar conocimientos especializados al Consejo sólo cuando éste lo solicite. *El Comité no tiene en absoluto competencia para actuar por iniciativa propia en relación con ningún asunto comprendido en el mandato del Consejo. La única libertad que puede permitirse el Comité es proponer investigaciones más profundas en el marco de una tarea que ya le haya encomendado el Consejo*, de modo que las investigaciones propuestas deberían considerarse adicionales a la labor ya realizada.

A este respecto, mi delegación desea expresar *serias reservas respecto del modo en que el Comité Asesor sigue formulando recomendaciones sobre temas de estudio que no han sido solicitados por el Consejo*. Por ejemplo, en su primer período de sesiones, el Comité adoptó 13 recomendaciones, de las cuales al menos 4 —las recomendaciones 1/6, 1/10, 1/12 y 1/13— no se ajustaban a lo establecido en la resolución 5/1, en el sentido de que no se habían formulado en respuesta a una solicitud concreta del Consejo. Del mismo modo, en su segundo período de sesiones, el Comité adoptó 7 recomendaciones, 1 de las cuales (la recomendación 2/4) incumplía lo establecido en la resolución 5/1; en su tercer período de sesiones, el Comité hizo 6 recomendaciones, 2 de las cuales (las declaraciones 3/5 y 3/6) incumplían lo dispuesto en la resolución 5/1; y en su cuarto período de sesiones, de las 6 recomendaciones formuladas, la recomendación 4/4 no cumplía lo dispuesto en la resolución.”⁷⁶⁷.

⁷⁶⁶ ISHR, *Human Rights Monitor Series*, Human Rights Council Advisory Committee 3rd Session, Session Overview, 3-7 August 2009, p. 6.

⁷⁶⁷ A/HRC/13/G/22, de 7 de abril de 2010, *Nota verbal* fechada del 31 de marzo de 2010 dirigida al Presidente del Consejo de Derechos Humanos por el Representante Permanente de

En los registros no oficiales de las sesiones del Comité Asesor también se puede observar una preocupación de los miembros del órgano respecto al tema: “Discussing the issue of the review of the Human Rights Council, with regard to the Advisory Committee, Advisory Committee Experts said that several countries inside the Council had expressed support for the Advisory Committee. *However, other countries had expressed views against the mechanism. While this body was called a think-tank, it was hard to understand why it was deprived from expressing its thoughts in the form of propositions to the Council. An Expert compared the Advisory Committee to an abandoned car that had been stripped of its parts*⁷⁶⁸”.

En este sentido, es importante recordar que aunque su mandato esté limitado a estudio y asesoría *bajo la solicitud del Consejo* y según las directrices establecidas por éste, el Comité puede, sin embargo, presentar sugerencias para mejorar su eficiencia procedimental y presentar propuestas de investigación, siempre dentro del objetivo de trabajo establecido por el Consejo⁷⁶⁹. Y el Comité ha sabido jugar con esta disposición legal, como hemos mencionado, presentando temas de interés que fueron acogidos por el Consejo, tales como derecho a la paz, discriminación en el contexto del derecho a la alimentación y derecho de los campesinos. Esto constituiría una

la India, en el que se disocia de la declaración del presidente del Consejo de Derechos Humanos n. 13/1 (doc. A/HRC/PRST/1, de 19 de abril de 2010). (cursivas añadidas)

La declaración del presidente había rechazado la solicitud del Comité Asesor para que el Consejo le autorizara a realizar un estudio sobre los derechos de las personas mayores, afirmando vagamente que dicha solicitud “puede examinarse en el marco de la labor del Consejo, en sus futuros períodos de Sesiones” pero que tal solicitud de su órgano subsidiario “no sienta precedentes para los informes futuros del Comité Asesor, que se examinarán de conformidad con la resolución 5/1 del Consejo”. Es decir, que el Comité debe atenerse de hacer una interpretación extensiva de su mandato, restringiéndose a actuar según le indica la resolución 5/1. A este respecto India pretende ser más directa e incisiva que el Consejo, de ahí que se disocie de la declaración presidencial 13/1, siendo más clara y directa en su opinión sobre la necesidad de que el Consejo no ultrapase su mandato.

⁷⁶⁸ El debate tuvo lugar durante el sexto periodo de sesiones del Consejo y se puede leer en el siguiente documento: “Human Rights Council Advisory Committee discusses impact of Human Rights Council review on Committee”, United Nations Press Release. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10653&LangID=E>, consultado el 09 de marzo de 2011. Cursivas añadidas.

⁷⁶⁹ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 75 a 77.

demostración de que hay apertura del Consejo hacia una aportación real del Comité, que vaya más allá del rol inicialmente previsto de simple ejecutor de estudios, si no fuese por la tendencia observada en estos primeros años de que *las propuestas de estudio presentadas por el Comité que han recibido un aval por parte del Consejo contaban con el respaldo de algún Estado*. Conforme la opinión de algunos miembros del Comité Asesor, registrada en los registros no oficiales del sexto periodo de sesiones de este órgano: “Other Experts said that the creation of the Advisory Committee had been an accident and that it was an unwanted child. This had resulted in the Committee being paralyzed. They could only act on order. They were told that they were independent experts. But when they were working on a subject they had several big brothers watching over them. The Experts of the Committee were just puppets”⁷⁷⁰.

Esto nos lleva a concluir que la *no inclusión del poder de iniciativa* en el mandato del Comité Asesor tiene a primera vista dos *consecuencias* importantes: por un lado, el *debilitamiento de un aspecto central de la riqueza del Comité, que es la independencia y variedad cultural de sus miembros* y, por otro, la *limitación en la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*.

Con relación al primer aspecto, si recordamos bien, el Comité tiene como gran valor añadido la experticia colegiada, que se traduce en su composición por expertos independientes originarios de contextos culturales, políticos, sociales y legales diversos. Al vincular el éxito de una propuesta del Comité al necesario respaldo del gobierno de un Estado miembro⁷⁷¹, los

⁷⁷⁰ Human Rights Council Advisory Committee discusses impact of Human Rights Council review on Committee. United Nations Press Release. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10653&LangID=E>, consultado el 09 de marzo de 2011.

⁷⁷¹ Como explica la ONG International Service for Human Rights, la asesoría especializada prestada por el Comité parece estar más a servicio de los intereses estatales que del desarrollo de nuevos temas y propuestas. El estudio que no cuente con algún tipo de “padrinaje” de un Estado no consigue ser incluido en la agenda del Comité, impidiendo que los expertos innoven

miembros del Comité siguen actuando como representantes estatales, a pesar de la declarada independencia funcional, resquebrajándose la independencia de este grupo de expertos. También es relevante recordar que la presencia de expertos independientes es un factor esencial para mantener un equilibrio, así sea débil, en el sistema de protección de los derechos humanos del Consejo que, como ya sabemos, tiene una naturaleza exclusivamente gubernamental.

Otra consecuencia directa es la pérdida de influencia y de la capacidad de impulso al desarrollo de la normativa internacional sobre derechos humanos, cuya evolución pasa a depender inexorablemente de la voluntad de los Estados, excluyendo espacio para nuevas propuestas que estén aisladas del interés nacional de un Estado. La pérdida de poder de influencia del principal órgano subsidiario del Consejo puede ser la probable razón para el poco interés de las ONG para participar en las sesiones del Comité Asesor⁷⁷².

verdaderamente.: "With the exception of the draft declaration on human rights education and training, which enjoys the support of a cross regional platform, all issues are primarily driven by the interests of individual States. Thus, Cuba is taking the lead on the right to food; Japan is taking the lead on persons with leprosy; the Republic of Korea is taking the lead on the rights of the elderly; and Egypt leads on the protection of civilians in armed conflict. Within the Advisory Committee, many of the topics are worked on by nationals of the States interested in a topic, or in the case of the right to food by Mr Jean Ziegler who was previously the Special Rapporteur on food and enjoys a close working relationship with Cuba." ISHR, *Human Rights Monitor Series*, Human Rights Council Advisory Committee 4th Session, Session Overview, 25-29 January 2010, p. 3.

⁷⁷² Aún según los registros informales del sexto período de sesiones del Comité: "They were told that they were independent experts. But when they were working on a subject they had several big brothers watching over them. Thus, the interest of the non-governmental organizations, which had been heavily involved in the Sub-commission, had also faded away. The Experts of the Committee were just puppets. What could they possibly achieve in the few days that were allocated to them?". Human Rights Council Advisory Committee discusses impact of Human Rights Council review on Committee. United Nations Press Release. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10653&LangID=E>, consultado el 09 de marzo de 2011.

Según la ONG International Service for Human Rights: "Although there is openness by the Advisory Committee to extensive participation by NGOs and States, there has been limited involvement in discussions by them. This may be a result of the Advisory Committee being a relatively new body or due to the Advisory Committee's not being able to adopt resolutions." ISHR, *Human Rights Monitor Series*, Human Rights Council Advisory Committee 3rd Session, Session Overview, 3-7 August 2009, p. 7.

3.1.3. El Comité Asesor en la Revisión del 2011

En su calidad de órgano subsidiario del Consejo, el Comité está naturalmente incluido en el movimiento de revisión del trabajo del Consejo que tuvo lugar en el primer semestre de 2011. Por ello, en su sexta sesión, realizada en enero de 2011, el Consejo se ha involucrado en un debate sobre el tema, de modo a aportar y contribuir en la referida revisión. En esta ocasión, el Comité se reunió con el presidente del Consejo de Derechos Humanos y con la facilitadora del proceso de revisión para el tema del Comité Asesor, Doña Maria Ciobanu, con el objetivo de mejorar la coordinación entre el Consejo y su órgano subsidiario. Las principales ideas debatidas fueron posteriormente plasmadas en la *Carta Abierta del presidente del Comité*, fechada de 7 de febrero de 2011⁷⁷³. El Comité también adjuntó para examen un documento explicando de forma resumida sus funciones y haciendo un recuento de todos los estudios que había realizado hasta entonces.

En la referida Carta, el Comité expresó preocupaciones sobre cómo mejorar su contribución al trabajo del Consejo, solicitando también que éste fuera más claro y preciso a la hora de definir un mandato para el Comité. También le pidió al Consejo que tuviera en vista temas emergentes a la hora de designar una tarea a su órgano asesor. Como sugerencia para mejorar la interacción entre los dos órganos, propuso, entre otras cosas, una mayor participación del Comité en los paneles, diálogos interactivos y debates organizados por el Consejo, además de encuentros regulares entre el Comité y el presidente del Consejo⁷⁷⁴.

⁷⁷³ Vid Human Rights Council's Advisory Committee's letter, dated 7th February 2011, in the context of the 2nd meeting of the Intergovernmental Working Group session on the Council's Review.

⁷⁷⁴ Vid Human Rights Council's Advisory Committee's letter, dated 7th February 2011, in the context of the 2nd meeting of the Intergovernmental Working Group session on the Council's Review.

Posteriormente, en el informe que sirvió de base a los debates en la 2ª reunión del Grupo Intergubernamental de Revisión del Consejo, se han definido cuestiones pendientes respecto al destino del Comité Asesor en la reforma del Consejo de Derechos Humanos. A pesar de que existían temores de que se extinguiese el Comité Asesor⁷⁷⁵, los debates en esta segunda reunión del Grupo de trabajo daban indicios de la continuidad del órgano. Las modificaciones que se introducen se refieren al *sistema de elección de los miembros del Comité*, que se vuelve más complejo⁷⁷⁶; al *ejercicio de las funciones del Comité Asesor* (el Consejo se compromete a emitir mandatos más claros y a involucrar más al Comité en sus actividades)⁷⁷⁷ y a los *métodos de trabajo* (mudanza en la fecha del primer período anual de sesiones del Comité y previsión de un debate interactivo con el Presidente del Comité en el Consejo de Derechos Humanos)⁷⁷⁸.

⁷⁷⁵ Según los registros del sexto período de sesiones del Comité: "An Expert noted that there were several alternatives that were being proposed by Member States that did not want to keep the Committee in its current state. Some wanted the Committee to disappear completely, others preferred to transform the Committee into a group of experts that could be called upon by the Council, when needed, to work on specific issues". Human Rights Council Advisory Committee discusses impact of Human Rights Council review on Committee. United Nations Press Release. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10653&LangID=E>, consultado el 09 de marzo de 2011.

⁷⁷⁶ Sobre el sistema de elección de los miembros: según el procedimiento previsto en el párrafo 70 de la resolución 5/1, el Consejo elige a los miembros del Comité Asesor en una votación secreta de una lista de candidatos propuestos. Según el documento presentado por la facilitadora, el proceso de elección sería "fortalecido" por el estímulo a que haya el doble número de candidatos por silla disponible, lo que debe ser verificado por el Grupo Consultivo. Contribution by the Facilitator of the Advisory Committee and Complaint Procedure Cluster, H.E. Ms. Maria Ciobanu. En *Compilation of Contributions in the context of the facilitation and coordination processes on the review of the work and functioning of the Human Rights Council, Second Session of the Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council*, de 3 de febrero de 2011, pár. 5.

⁷⁷⁷ Sobre las funciones, la idea es fortalecer la interacción con el Comité Asesor, por medio de la clarificación de mandatos, ofreciéndole también mandatos más claros y directrices específicas. El Consejo también se compromete a acudir más frecuentemente a la experticia del Comité y a involucrarlo en actividades como seminarios, paneles y grupos de trabajo. Contribution by the Facilitator of the Advisory Committee and Complaint Procedure Cluster, H.E. Ms. Maria Ciobanu. En *Compilation of Contributions in the context of the facilitation and coordination processes on the review of the work and functioning of the Human Rights Council, Second Session of the Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council*, de 3 de febrero de 2011, pár. 7.

⁷⁷⁸ Sobre los métodos de trabajo, con el objetivo de mejorar la interacción entre los dos órganos, la primera sesión anual del Comité será inmediatamente antes de la sesión de marzo del Consejo de Derechos Humanos (y no más en enero, como solía ser), mientras que la segunda sesión anual del órgano seguirá siendo en agosto, como ya ocurre. Asimismo, se prevé que el Informe anual del Comité Asesor al Consejo de Derechos Humanos será sometido a la sesión de septiembre del Consejo y será objeto de un diálogo interactivo con el presidente

En su 16º período de sesiones, que se desarrolló entre los días 28 de febrero y 25 de marzo de 2011, el Consejo de Derechos Humanos aprobó una resolución⁷⁷⁹ en la que acoge el documento final del proceso de revisión 2011⁷⁸⁰, adoptando en buena medida lo que se había decidido en la 2ª reunión del Grupo Intergubernamental de Revisión del Consejo en lo que al Comité Asesor se refiere. Así, se ha quitado la parte relativa al proceso de elección de los miembros del Comité, pero se mantienen prácticamente igual las propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Comité Asesor y a los métodos de trabajo:

“35. El Consejo, dentro de los límites de los recursos existentes, reforzará su interacción con el Comité Asesor y colaborará más sistemáticamente con él mediante modalidades de trabajo como los seminarios, las mesas redondas, los grupos de trabajo y el envío de observaciones sobre las aportaciones del Comité.

36. El Consejo se esforzará por aclarar los mandatos específicos conferidos al Comité Asesor en virtud de las resoluciones pertinentes, entre otras cosas indicando prioridades temáticas, y proporcionar directrices concretas al Comité Asesor que permitan lograr resultados orientados a la aplicación.

37. A fin de proporcionar un entorno adecuado para mejorar la interacción entre el Consejo y su Comité, el primer período de sesiones anual del Comité se celebrará en lo sucesivo inmediatamente antes del período de sesiones de marzo del Consejo, mientras que el segundo período de sesiones se celebrará en agosto.

del Comité, sin excluir otras interacciones posibles entre los dos órganos en el futuro. Contribution by the Facilitator of the Advisory Committee and Complaint Procedure Cluster, H.E. Ms. Maria Ciobanu. En *Compilation of Contributions in the context of the facilitation and coordination processes on the review of the work and functioning of the Human Rights Council, Second Session of the Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council*, de 3 de febrero de 2011, pár. 10.

⁷⁷⁹ A/HRC/RES/16/21, de 12 de abril de 2011.

⁷⁸⁰ Informe del grupo de trabajo doc. A/HRC/WG.8/2/1, de 22 de marzo de 2011.

38. El informe anual del Comité se presentará al Consejo en su período de sesiones de septiembre y será objeto de un diálogo interactivo con el Presidente del Comité. La presente disposición no excluye otros tipos de interacción con el Comité en el caso de que surja esa posibilidad y el Consejo lo considere conveniente”⁷⁸¹.

En suma, a pesar de que se debatieron propuestas que alternaban entre abolir el Comité Asesor y mejorar el procedimiento de selección para que el Comité tuviese buenos expertos disponibles, el principal resultado alcanzado fue trasladar la sesión del Comité de enero a marzo, con el fin de aproximarla a la sesión del Consejo, aumentando, así, la interacción entre ambos órganos.

A continuación presentaremos, de manera esquemática, pero creemos que útil por significativa, los estudios desarrollados por el Comité Asesor del Consejo hasta el mes de junio de 2011.

⁷⁸¹ A/HRC/RES/16/21, de 12 de abril de 2011.

ESTUDIOS ELABORADOS POR EL COMITÉ ASESOR DEL CONSEJO
HASTA EL SEXTO PERÍODO DE SESIONES ACTUALIZAR

TEMA	MANDATO	TRABAJO REALIZADO	RESULTADOS
Educación y formación en materia de derechos humanos	El Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor (A/HRC/RES/6/10, de 28 de abril de 2007), en septiembre de 2007, la elaboración de un proyecto de declaración sobre el tema, con base en las opiniones de diferentes actores (A/HRC/RES/6/10, de 28 de abril de 2007).	En su cuarta sesión, el Comité envió al Consejo el proyecto de declaración (Recomendación del Comité Asesor n. 4/2, de 29 de enero de 2010). En marzo de 2010, el Consejo decidió crear un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta para negociar, finalizar y presentar a este órgano un segundo proyecto de declaración, sobre la base del proyecto del Comité Asesor (A/HRC/RES/13/15, de 15 de abril de 2010). Dicho grupo de trabajo se reunió en Ginebra del 10 al 14 de enero de 2011 y logró finalizar el proyecto.	Elaboración de un proyecto de declaración sobre educación y formación en materia de derechos humanos (A/HRC/WG.9/1/2, de 26 de enero de 2011; y A/HRC/WG.9/1/3, de 28 de enero de 2011). Con base en dicho documento, el Consejo estableció un grupo de trabajo para negociar, finalizar y presentar al Consejo el proyecto de declaración (A/HRC/RES/13/15, de 25 de marzo de 2010). En su 16ª sesión el Consejo aprueba la Declaración (A/HRC/RES/16/1, de 23 de marzo de 2011)
Eliminación de la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares	En junio de 2008, el Consejo solicitó al Comité Asesor que formulara un proyecto de principios y directrices sobre el tema (A/HRC/8/13, de 18 de junio de 2008).	El Comité designó a uno de sus miembros para la tarea. La OACNUDH quedó encargada de recopilar información referente a las medidas adoptadas por los gobiernos en el área (A/HRC/8/13, de 18 de junio de 2008, para. 4). El Comité adoptó el primer proyecto de directrices en su tercera sesión (Recomendación 3/2, de 09 de octubre de 2009.) y lo envió al Consejo, quien solicitó al OACNUDH	Elaboración de un proyecto de principios y directrices para eliminar la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/15/10, de 06 de octubre de 2010) y por la Asamblea General (Res. de la Asamblea General 65/215, de 21 de diciembre de 2010).

		que renovara la consulta con los diferentes actores con base en el documento del Comité (A/HRC/12/7, de 12 de octubre de 2009). Una vez recolectada la información y entregada al Comité, éste revisó el proyecto inicial, pasando a incluir los comentarios de los diferentes actores (A/HRC/AC/5/2, de 3 de junio de 2010).	
Discriminación en el contexto del derecho a la alimentación	En su séptima sesión, el Consejo solicitó al Comité la elaboración de recomendaciones sobre posibles medidas para fortalecer el derecho a la alimentación, (A/HRC/RES/7/14, de 27 de marzo de 2008, para. 36). El Comité Asesor creó un grupo de redacción, (Recomendación del Comité Asesor 2/7, de 30 de enero de 2009). En su 10º periodo de sesiones el Consejo solicitó al Comité la elaboración de un estudio más específico, en el que indique las mejores prácticas y estrategias de lucha contra la discriminación (A/HRC/RES/10/2, de 26 de marzo de 2009).	En su cuarta sesión el Comité aprobó el estudio preliminar elaborado por el grupo de redacción (A/HRC/13/32, de 22 de febrero de 2010). En su 13º periodo de sesiones, el Consejo recibió el estudio preliminar y pidió al Comité que diera continuidad al trabajo y realizara un estudio preliminar sobre las formas de estimular el avance de los derechos de las personas trabajando en áreas rurales (A/HRC/RES/13/4, de 14 de abril de 2010).	Elaboración de un estudio final sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación (A/HRC/RES/16/40, de 16 de febrero de 2011), y de un estudio preliminar sobre el derecho de los campesinos (A/HRC/RES/16/63, de 18 de febrero de 2011), enviándolos para consideración del Consejo (Recomendaciones del Comité Asesor 6/2 y 6/5, ambas de 21 de enero de 2011).
Derecho a la Paz	Los primeros pasos en el estudio sobre el derecho a la paz fueron dados por la Oficina del Alto Comisionado, a pedido del Consejo de Derechos Humanos en junio de	En su 5ª sesión el Comité Asesor, se dieron inicio a los debates y se designó un grupo de redacción del proyecto de declaración, con la tarea de iniciar las	Entrega del estudio final sobre el derecho a la Paz en la 17ª sesión del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/17/39, de 1º de abril de 2011.

	<p>2008 (A/HRC/RES/8/9, de 18 de junio de 2008). Sobre la base de este estudio previo, el Consejo pidió al Comité Asesor que, después de que consultara con otros actores, elaborara un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz, informando sobre ello al Consejo en su 17ª sesión.</p> <p>A/HRC/RES/14/3, de 23 de junio de 2010</p>	<p>consultas con diferentes actores e informar sobre los progresos en el tema en la sesión siguiente del órgano (Vid Recomendación 5/2, de 6 de agosto de 2010).</p> <p>Efectivamente, en la 6ª sesión, el Comité recibió los progresos del grupo de redacción y decidió someter los resultados al Consejo en su 17ª sesión (Recomendación 6/3, de 21 de enero de 2011;</p>	
Personas Desaparecidas	<p>En su 7ª sesión, el Consejo decidió realizar una mesa redonda sobre el tema, a realizarse en su 9ª sesión, con la participación de una amplia variedad de actores</p> <p>(A/HRC/RES/7/28, de 28 de marzo de 2008). Con base en el registro de los debates, compilado por la Oficina del Alto Comisionado, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité que elaborara un estudio sobre las prácticas óptimas en el asunto, (A/HRC/DEC/9/101, de 24 de septiembre de 2008).</p>	<p>El Comité estableció un grupo de redacción con la tarea de realizar tal estudio. Posteriormente, envió al Consejo la información actualizaciones sobre la marcha del estudio y recibió del Consejo apoyo para seguir (Recomendación del Comité Asesor n. 3/2, de agosto de 2009; A/HRC/DEC/12/177, de 12 de octubre de 2009). El grupo de redacción elaboró un cuestionario dirigido a los gobiernos, que fue transmitido por nota verbal de la Secretaría en noviembre de 2009. Posteriormente, en el Comité presentó nuevo informe al Consejo, recibiendo en respuesta la solicitud de entrega final del informe para el 16º período de sesiones del Consejo (A/HRC/DEC/14/118, de 23 de junio de 2010).</p>	<p>Entrega al Consejo, en su 16º periodo de sesiones, del Estudio final sobre las mejores prácticas en relación con la cuestión de las personas desaparecidas A/HRC/16/70, de 21 de febrero de 2011.</p>
Fortalecimiento de la	En su 13ª sesión, en	El Comité establece,	Elaboración de un

cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos	marzo de 2010, el Consejo solicita al Comité Asesor que estudie formas y medios para fortalecer la cooperación en la esfera de los derechos humanos teniendo en cuenta las ideas contenidas en el informe de la Alta Comisionada relativo al tema (A/HRC/13/19). A/HRC/RES/13/23, de 15 de abril de 2010.	en su 5ª sesión, un grupo de redacción para ocuparse del tema (Recomendación 5/4, de 06 de agosto de 2010). En su sexta sesión, en enero de 2011, el Comité realiza un debate sobre el documento preparatorio elaborado por el relator del grupo de redacción y establece que tal grupo deberá elaborar un cuestionario a ser examinado por el Comité en la siguiente sesión (Recomendación 6/4, de 21 de enero de 2011).	estudio introductorio titulado, “Le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l’homme”, elaborado por el experto Emmanuel Decaux. (A/HRC/AC/6/CRP.4, de 6 de enero de 2011)
Derechos Humanos y solidaridad internacional	En septiembre de 2008 el Consejo solicitó al Comité Asesor que preparara elementos para contribuir a la elaboración del proyecto de declaración con la elaboración de directrices, criterios, normas y principios encaminados a promover y proteger ese derecho (A/HRC/RES/9/2, de 24 de septiembre de 2008, para. 9). Este mandato fue reforzado por el Consejo en dos ocasiones más (A/HRC/RES/12/9, de 12 de octubre de 2009; A/HRC/RES/15/13, de 06 de octubre de 2010).	En enero de 2011, en la sexta sesión del Comité, el miembro del Comité Shiqiu Chen expuso las líneas generales de su trabajo. El grupo de redacción se reunió por primera vez en esta ocasión.	Aún no hay resultados concretos
Promoción de un orden internacional democrático y equitativo	En junio de 2008, el Consejo solicitó al Comité Asesor que “preste la debida atención” al tema del orden internacional	El tema sigue siendo objeto de estudio a cargo del experto D’Escoto Brockmann	Aún no hay resultados concretos

	democrático y equitativo. A/HRC/RES/8/5, de 18 de junio de 2008, para. 11.		
Derechos Humanos de las Personas de edad	A pesar de la ausencia de mandato para proponer estudios de manera autónoma, el Comité decidió proponer al Consejo de Derechos Humanos que le autorice a investigar sobre el tema. (Recomendación del Comité 4/4, de 29 de enero de 2010)	En la tercera sesión del Comité, en agosto de 2009, se debatió brevemente el tema como un tópico de interés del Comité. En la cuarta sesión se debatió un documento introductorio sobre el asunto (A/HRC/AC/4/CRP.1, de 4 de diciembre de 2009, titulado "The necessity of a human rights approach and effective United Nations mechanism for the human rights of the older person")	En la sesión de marzo de 2010, el Consejo de Derechos Humanos ha tomado nota de la propuesta, aplazando indefinidamente la posibilidad de realizar la consulta para "futuros períodos de sesiones". Declaración del Presidente del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/13/PRST/1, de 19 de abril de 2010.

3.2. Las actividades realizadas por los demás mandatos, mecanismos y grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos

Como hemos analizado en el Capítulo 3, además del Comité Asesor, el Consejo de Derechos Humanos también cuenta hoy día con otros mandatos, mecanismos y grupos de trabajo que le apoyan en la realización de su mandato. Aunque varios de ellos tienen origen en la Comisión, en líneas generales el Consejo renovó y rediseñó sus moldes, además de haber creado otros instrumentos de manera independiente en estos primeros años de actividad, conforme veremos enseguida. Los mandatos, mecanismos y grupos de trabajo mencionados posteriormente son los que fueron creados por el Consejo en el período comprendido entre junio de 2006 y junio de 2011.

3.2.1. El Foro Social

Como vimos en el Capítulo 3, el Foro Social fue creado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2002, compuesto de diez miembros de este órgano subsidiario, con el propósito de servir como espacio abierto de debate y reflexión sobre los desafíos a los derechos humanos en un contexto de globalización. Con la transición al Consejo de Derechos Humanos, se mantuvo el Foro Social pero *se le desvinculó del sucesor de la Subcomisión, el Comité Asesor*, dándole un carácter más gubernamental.

El Foro se reunió por primera vez como mecanismo del Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2008, y en esta oportunidad el Consejo solicitó la presencia de algunos titulares de mandato para apoyar al presidente en el desarrollo de sus funciones, en especial el apoyo del *Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza* y del *Experto independiente sobre los derechos humanos y la*

*solidaridad internacional*⁷⁸². También la Alta Comisionada fue instada a presentar un informe para contribuir al debate en el Foro⁷⁸³. El Consejo ha solicitado al Foro la formulación de conclusiones y recomendaciones a ser presentadas por el Consejo a los órganos relevantes, con énfasis en temas relacionados a la erradicación de la pobreza, las mejores prácticas en la lucha contra la pobreza extrema y la dimensión social del proceso de globalización⁷⁸⁴.

El segundo encuentro tuvo lugar del 31 de agosto al 2 de septiembre de 2009 y se centró en los efectos negativos de las crisis económicas y financieras en las iniciativas de lucha contra la pobreza; las mejores prácticas estatales en los programas nacionales de lucha contra la pobreza y; la asistencia y cooperación internacionales en esta misma área⁷⁸⁵. El tercer encuentro, que tuvo lugar en el 2010, rompió con la tendencia de abordar la temática de la pobreza y trató sobre los efectos negativos del cambio climático en el pleno disfrute de los derechos humanos; medidas e iniciativas para hacer frente a sus efectos en el pleno disfrute de los derechos humanos; y cooperación y asistencia internacionales para hacer frente a los efectos del cambio climático en relación con los derechos humanos⁷⁸⁶.

3.2.2. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías

Como hemos visto anteriormente, el Foro sobre cuestiones de las minorías fue creado por el Consejo en su Resolución 6/15, de 2007 y tiene como antecedente el Grupo de trabajo sobre las minorías, que existía desde 1995 ante la Comisión, y fue creado con el objetivo de promover el diálogo y la cooperación en cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías

⁷⁸² Vid A/HRC/RES/6/13, de 28 de septiembre de 2007, pár. 9.

⁷⁸³ Vid *Ibid* pár. 8.

⁷⁸⁴ Vid *Ibid*, pár. 3.

⁷⁸⁵ Vid A/HRC/RES/10/29, de 27 de marzo de 2009, pár. 5.

⁷⁸⁶ Vid A/HRC/RES/13/17, de 15 de abril de 2010, pár. 5.

nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, con vistas también a la implementación de la correspondiente Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

El Foro realizó su sesión inaugural el 15 y 16 de diciembre de 2008, sobre el tema de las minorías y el derecho a la educación. Las dos sesiones siguientes tuvieron lugar en noviembre de 2009 y en diciembre de 2010 y se ocuparon respectivamente de: a) las minorías y su participación política efectiva y; b) las minorías y su participación efectiva en la vida económica. En todos los supuestos, los correspondientes presidentes del encuentro (que cambian anualmente) elaboran un documento resumiendo los debates y la Experta Independiente sobre las cuestiones de las minorías informa al Consejo sobre las recomendaciones generadas en el encuentro⁷⁸⁷.

Por determinación del Consejo de Derechos Humanos, el Foro sobre cuestiones de las minorías tendrá su labor revisada trascurrido el plazo de cuatro años⁷⁸⁸.

3.2.3. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Como previamente se ha señalado, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas surge como mecanismo subsidiario del Consejo para dar continuidad a la labor del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, con la función de ofrecer conocimientos temáticos especializados

⁷⁸⁷ Vid A/HRC/10/11/Add.1, de 5 de marzo de 2009; A/HRC/13/25, de 2 de febrero de 2010; A/HRC/16/46, de 31 de enero de 2011.

⁷⁸⁸ Vid Resolución A/HRC/RES/6/15, de 28 de septiembre de 2007, del Consejo de Derechos Humanos, pár. 9.

sobre los derechos de los pueblos indígenas, por medio de estudios y asesoramiento basado en la investigación. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos actúa como Secretaría para el mecanismo.

Desde su creación en diciembre de 2007 hasta julio de 2011, el Mecanismos de Expertos ha realizado cuatro períodos de sesiones⁷⁸⁹, en los cuales debatió sobre temas y elaboró estudios sobre: 1) las dificultades para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación; 2) los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. También realizó un debate sobre la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y su utilización en los ámbitos internacional, regional y nacional para promover y proteger los derechos de este colectivo⁷⁹⁰.

3.2.4. El Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el Derecho al Desarrollo

Como hemos visto anteriormente, el Grupo de trabajo intergubernamental sobre el derecho al desarrollo fue creado por la Comisión de Derechos Humanos y asumido por el Consejo en marzo de 2007. El Grupo de Trabajo se reúne anualmente en una única sesión, con duración total de cinco días laborales⁷⁹¹.

En la misma resolución 4/4 el Consejo también renovó por dos años el mandato del Equipo especial de alto nivel sobre el ejercicio del derecho al

⁷⁸⁹ El primer periodo de sesiones se realizó en los días 1 a 3 de octubre de 2008; el segundo entre los días 10 a 14 de agosto de 2009; el tercer entre los días 12 a 16 de julio de 2010 y el cuarto entre los días 11 y 15 de julio de 2011.

⁷⁹⁰ Vid Informes A/HRC/10/56, de 8 de enero de 2009 (primer periodo de sesiones); A/HRC/12/32, de 8 de septiembre de 2009 (Segundo periodo de sesiones).

⁷⁹¹ Vid Res. A/HRC/4/4, de 30 de marzo de 2007, pár. 2, e).

desarrollo, establecido en el marco del Grupo de Trabajo sobre el derecho al desarrollo, estipulando períodos de sesiones anuales de siete días laborales, con la elaboración final de un informe a ser presentado al Grupo de Trabajo⁷⁹². El Equipo está compuesto de cinco expertos nombrados por el Presidente del Grupo de Trabajo sobre el derecho al desarrollo, en consulta con cada uno de los grupos regionales de la ONU y otros miembros institucionales, incluyendo representantes de instituciones de desarrollo, finanzas y comercio internacional. Su objetivo es ofrecer al Grupo de Trabajo la experticia necesaria permitiéndole hacer recomendaciones apropiadas a los varios actores en los temas identificados para la implementación del derecho al desarrollo.

Bajo el marco institucional del Consejo de Derechos Humanos, el grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo realizó cuatro períodos de sesiones⁷⁹³. El 12º período de sesiones está programado para realizarse entre los días 14 y 18 de noviembre de 2011.

3.2.5. Los mecanismos relacionados al seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

Conforme hemos visto en el Capítulo 3, atendiendo a la solicitud expresada en la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*, realizada en Durban en 2001, la Comisión de Derechos Humanos creó mecanismos de seguimiento a los compromisos asumidos durante el encuentro: el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban; el Grupo de Eminentes expertos independientes para la Declaración y Programa de Acción de Durban; el Grupo

⁷⁹² Vid *Ibid*, pár. 2, f)

⁷⁹³ Para más detalles sobre los temas debatidos Vid informes del 8º período de sesiones (A/HRC/4/47, de 14 de marzo de 2007); del 9º período de sesiones (A/HRC/9/17, de 10 de septiembre de 2008); del 10º período de sesiones (A/HRC/12/28, de 30 de julio de 2009); y del 11º período de sesiones (A/HRC/15/23, de 10 de junio de 2010).

de Trabajo de Expertos sobre las personas de ascendencia africana. Todos ellos continuaron en funcionamiento después de la transición hacia el Consejo de Derechos Humanos y, asimismo, el Consejo creó el Comité *Ad Hoc* sobre la Elaboración de estándares complementarios, el Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban y el Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta entre períodos de sesiones encargado del seguimiento de la labor del Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban.

Con relación al *Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban*, en su trayectoria desde la Comisión hasta el Consejo de Derechos Humanos tal grupo de trabajo dedicó gran parte de sus esfuerzos al trabajo de identificación de lagunas en la normativa internacional sobre el tema de la erradicación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Dicha labor se cerró, finalmente, como mencionamos en el Capítulo 3, con la creación del *Comité Ad Hoc sobre la Elaboración de estándares complementarios*. Desde que fue asumido por el Consejo, el Grupo de Trabajo realizó cuatro períodos de sesiones⁷⁹⁴. A partir del quinto período de sesiones, el Grupo siguió debatiendo sobre el tema de las lagunas en la legislación internacional, pero también pasó a dedicarse a otros temas, como el papel de los planes de acción nacionales en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia⁷⁹⁵; el apoyo al Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban⁷⁹⁶ y; el debate sobre migración, protección de los niños y empleo⁷⁹⁷.

⁷⁹⁴ Los períodos de sesiones se distribuyeron de la siguiente manera: 5º período de sesiones (primera parte del 05 al 09 de marzo de 2007 y segunda parte del 03 al 07 de septiembre de 2007); 6º período de sesiones (primera parte del 21 de enero al 01 de febrero de 2008 y la segunda parte del 03 al 07 de noviembre de 2008); 7º período de sesiones (del 05 al 16 de octubre de 2009); 8º período de sesiones (del 11 al 22 de octubre de 2010)

⁷⁹⁵ Vid A/HRC/6/10, de 8 de noviembre de 2007.

⁷⁹⁶ Vid A/HRC/10/87, de 26 de febrero de 2009.

⁷⁹⁷ Vid A/HRC/13/60, de 17 de febrero de 2010.

Por su parte, el *Comité Ad Hoc sobre la Elaboración de estándares complementarios* fue creado por el Consejo de Derechos Humanos en diciembre de 2006 y realizó su primer período de sesiones en 2008⁷⁹⁸. La principal tarea de este Comité es la elaboración de normas complementarias en la forma de convención o de uno o varios protocolos adicionales a la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, con base en estudios previamente elaborados. Las normas complementarias tienen por objeto subsanar las lagunas de la Convención y crear nuevas formas de protección normativa contra formas contemporáneas de racismo, incluida la incitación al odio racial o religioso. El segundo período de sesiones del Comité tuvo lugar entre el 19 y el 30 de octubre de 2009.

El *Grupo de Eminentes Expertos Independientes para la Declaración y Programa de Acción de Durban*, creado en 2003 por el entonces Secretario General Kofi Annan, en virtud de petición de la Conferencia Mundial de Durban, continuó ejecutando su mandato de seguimiento de la aplicación de las disposiciones de la Declaración y Programa de Acción, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y dando asistencia a este órgano en la preparación de su informe anual sobre los avances en la aplicación de las disposiciones de la Declaración y Programa de Acción de Durban⁷⁹⁹.

Como ya hemos visto en el Capítulo 3, el *Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Personas de Ascendencia Africana* fue creado por la Comisión de Derechos Humanos en el 2002 y tuvo su mandato prorrogado por el Consejo

⁷⁹⁸ El primer periodo de sesiones se realizó en dos etapas: la primera entre el 11 y el 21 de febrero de 2008 y la segunda entre el 15 y el 19 de diciembre del mismo año. Vid A/HRC/10/88, de 24 de febrero de 2009.

⁷⁹⁹ En su resolución A/RES/62/220, de 26 de febrero de 2008, la Asamblea General expresa su reconocimiento por la labor de seguimiento realizada por los mecanismos de seguimiento de Durban, entre ellos el grupo de expertos eminentes independientes sobre la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Vid A/RES/62/220, de 26 de febrero de 2008, pár. 36.

por el período de tres años en 2008. Desde que dio inicio a sus labores como mecanismo del Consejo, el Grupo de trabajo se reunió en cuatro períodos de sesiones, ocupándose de temas como la elaboración de perfiles raciales, la situación de los niños afrodescendientes, la discriminación estructural contra los niños de ascendencia africana, así como la revisión de recomendaciones anteriores y el apoyo al proceso de Durban⁸⁰⁰.

Finalmente, con relación al *Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban* y al *Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta entre períodos de sesiones encargado del seguimiento de la labor del Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban*, éstos fueron creados por el Consejo de Derechos Humanos en 2006⁸⁰¹ y 2008⁸⁰² respectivamente, para apoyar la realización de la Conferencia de Examen de Durban, realizada en Ginebra entre los días 20 y 24 de abril de 2009⁸⁰³. El Comité Preparatorio estaba encargado de temas procedimentales y organizacionales, además de la supervisión de las negociaciones sustantivas. El Comité celebró un período de sesiones de organización en agosto de 2007 y tres períodos de sesiones sustantivos⁸⁰⁴. El Grupo de Trabajo, por su turno, fue creado por el Comité Preparatorio durante su primer período sustantivo de sesiones⁸⁰⁵, con el encargo de realizar el seguimiento de la labor del Comité Preparatorio, incluso por medio del examen de las aportaciones relativas al borrador del documento final, además de revisar las aportaciones escritas

⁸⁰⁰ Para más detalles del trabajo realizado por el Grupo de Trabajo desde que fue asumido por el Consejo de Derechos Humanos, véase los informes de los períodos de sesiones: A/HRC/4/39, de 09 de marzo de 2007 (6º periodo de sesiones); A/HRC/7/36, de 13 de marzo de 2008 (7º periodo de sesiones); A/HRC/10/66, de 24 de febrero de 2009 (8º período de sesiones) ; A/HRC/14/18, de 26 de mayo de 2010 (9º período de sesiones) y; A/HRC/18/45, de mayo de 2011 (10º periodo de sesiones).

⁸⁰¹ Vid A/HRC/RES/3/2, de 8 de diciembre de 2006; A/HRC/RES/6/23, de 28 de septiembre de 2007.

⁸⁰² El Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta entre periodo de sesiones encargado del seguimiento de la labor del Comité Preparatorio fue creado por la decisión del Comité Preparatorio n. 2/4, de 22 de abril de 2008. A/63/112, de 9 de julio de 2008.

⁸⁰³ Para más detalles, Vid <http://www.un.org/durbanreview2009/index.shtml>, consultado el 22 de marzo de 2011.

⁸⁰⁴ El primer periodo de sesiones se realizó entre los días 21 de abril y 2 de mayo de 2008; el segundo entre los días 6 y 17 de octubre de 2008 y el tercer entre los días 15 a 17 de abril de 2009.

⁸⁰⁵ Vid A/63/112, de 9 de julio de 2008.

adicionales informando acerca de las mismas al Comité Preparatorio⁸⁰⁶. El Grupo de Trabajo de seguimiento realizó dos períodos de sesiones en el año de 2008⁸⁰⁷.

3.2.6. Otros grupos de trabajo creados por el Consejo de Derechos Humanos

En su 11º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos creó el *Grupo de Trabajo abierto sobre un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño*, con el objetivo de explorar la posibilidad para establecer un procedimiento de comunicaciones en el tema⁸⁰⁸. Posteriormente, el Consejo extiende el mandato del grupo de trabajo hasta su 17º período de sesiones, encargándole en concreto la elaboración de un proyecto de protocolo facultativo que establezca un procedimiento de comunicaciones para la Convención sobre los Derechos del Niño⁸⁰⁹. El Grupo de Trabajo realizó dos períodos de sesiones, el primero en diciembre de 2009 y el segundo en diciembre de 2010 (primera parte) y en febrero de 2011 (segunda parte)⁸¹⁰.

Con relación al *Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta encargado de finalizar el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos*, éste fue establecido por el Consejo en marzo de 2010 con el propósito de “negociar, finalizar y presentar al Consejo el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor”⁸¹¹. El referido Grupo de

⁸⁰⁶ Vid ONU, “*Working with the...*”, *op. cit.* p. 89.

⁸⁰⁷ El primer periodo de sesiones se realizó entre los días 26 y 30 de mayo de 2008 y el segundo entre los días 1º y 05 de septiembre de 2008.

⁸⁰⁸ Vid A/HRC/RES/11/1, de 17 de junio de 2009.

⁸⁰⁹ Vid A/HRC/RES/13/3, de 14 de abril de 2010.

⁸¹⁰ Para más información ver los informes de los correspondientes períodos de sesiones. Vid A/HRC/13/43, de 21 de enero de 2010 (primer período de sesiones) y A/HRC/17/36, de 25 de mayo de 2011 (segundo período de sesiones).

⁸¹¹ Vid A/HRC/RES/13/15, de 15 de abril de 2010.

Trabajo realizó un primer encuentro los días 10 a 14 de enero de 2011, ocasión en la que finalizó, aprobó y presentó al Consejo un proyecto de declaración⁸¹².

Finalmente, hasta junio de 2011 el Consejo también había creado el *Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas*, establecido en la 15ª sesión ordinaria del Consejo, en septiembre de 2010⁸¹³.

4. El funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos en sus primeras sesiones

Como se ha señalado en el Capítulo 3, aunque el Consejo de Derechos Humanos comenzó sus labores utilizando las reglas de procedimiento de los comités de la Asamblea General y adoptando arreglos y prácticas de la Comisión, tuvo que elaborar enseguida sus propios procedimientos de trabajo, con el fin de asegurar la predictibilidad y la seguridad jurídica que se esperan de un órgano con sus características. De este modo, se establecieron dos grupos de trabajo durante el primer año del Consejo, que se dedicaron a especificar la agenda, el programa de trabajo, las reglas de procedimiento y el reglamento del nuevo órgano. El resultado final de las deliberaciones fue incluido en el paquete de construcción institucional que, como hemos visto, fue consolidado en la Resolución 5/1 del Consejo y aprobado el 18 de junio de 2007.

Una vez comprendidas las nuevas reglas aplicadas al Consejo, con las diferencias en relación a su antecesora, el siguiente paso a seguir en el

⁸¹² Vid A/HRC/WG.9/1/2, de 26 de enero de 2011. Para el informe del Grupo de trabajo, A/HRC/WG.9/1/3, de 28 de enero de 2011.

⁸¹³ Vid A/HRC/RES/15/26, de 7 de octubre de 2010.

apartado a continuación es ver cómo se han desarrollado en la práctica los nuevos arreglos decididos por el Consejo en relación con el funcionamiento y qué mudanzas han sido introducidas en ocasión de la revisión de su labor y funcionamiento, por la que acaba de pasar el órgano.

4.1. La agenda del Consejo de Derechos Humanos

Como hemos visto en el Capítulo 3, la agenda del Consejo de Derechos Humanos, conforme aprobado por la Res. 5/1, de 2007, está conformada de diez ítems, una reducción considerable si es comparada con los veintiún ítems de la agenda de la Comisión. El acuerdo alcanzado en el paquete de construcción institucional –formula más común por la que se conoce a la ya mencionada Resolución- es, como hemos visto, un medio término entre las propuestas de una estructura más rígida (que privilegian la seguridad por medio de una lista larga y exhaustiva de ítems) y una estructura excesivamente flexible (con un número reducido de asuntos y que admite la posibilidad de incluir nuevos temas). También hemos mencionado que entre los puntos fuertes de la agenda está, entre otros, la permanencia de la posibilidad de examinar las situaciones por países fuera del contexto del Examen Periódico Universal o del procedimiento de denuncias. Como punto controvertido, persiste la singularización del caso de Palestina y Otros Territorios Ocupados.

Durante estos primeros años de funcionamiento del Consejo, se ha observado la necesidad de *diferenciar la agenda del programa de trabajo del Consejo*. Estos dos ítems habían estado unidos –y, por qué no decirlo, confundidos- en la época de la Comisión, debido a que ésta sólo realizaba un período de sesiones anual. Con el aumento del número de sesiones, la apreciación de los ítems de la agenda se diluye a lo largo de los varios períodos de sesiones anuales⁸¹⁴. Con un programa de trabajo que carece de

⁸¹⁴ Para BRETT: "While the Commission had an agenda through which it worked during its annual session, with the Council meeting at least three times a year in regular session, there was a need to separate the agenda from the Programme of Work since not all items need to be

predictibilidad, las ONG y las delegaciones de mediano y pequeño porte quedan perjudicadas porque no tienen como planear su participación e intervención en las sesiones del Consejo⁸¹⁵.

Otra cuestión que ha sido problemática se refiere a la administración del tiempo durante las sesiones. Este tema ha sido especialmente preocupante en el caso de los diálogos interactivos con los titulares de mandato de los procedimientos especiales, lo que, en algunas ocasiones, ha impedido la presencia de los expertos en el debate⁸¹⁶.

Con todo eso, y teniendo en cuenta el proceso de revisión del funcionamiento general del Consejo que ha tenido lugar en este año de 2011, surgió la necesidad de decidir si se *mantendría la agenda en los términos estipulados en el paquete de construcción institucional o si se debería modificar*, por medio de la fusión, exclusión, expansión o adición de ítems. Debido a las controversias existentes sobre el tema, que resistían desde las discusiones preparatorias al paquete de construcción institucional, el mismo

addressed at each session. For example, the Council will only elect its officers, have a high-level segment and have regular substantive consideration of some issues and the annual reports of Special Procedures once a year. Deciding when each of these is to occur, and thus establishing an orderly, predictable, though not overly restrictive, pattern of work is both necessary and helpful for all parties – those preparing reports as well as those wishing to discuss them”. BRETT, R., “*Neither Mountain nor...*”, *op. cit.*, p. 14.

⁸¹⁵ Como afirman LEMPINEN y SCHEININ: “It was also noted that it will be of utmost importance to provide a clear programme of work so that nongovernmental organizations not based in Geneva are able to attend the relevant sessions now that the Human Rights Council is annually at least three times in session”. LEMPINEN, M., SCHEININ, M., “*The New Human Rights...*”, *op. cit.*, p. 26.

⁸¹⁶ Como explica la ONG ISHR: “In 2007, we noted the persistent problem of **time management** during sessions of the Council. This is especially relevant in relation to the interactive dialogues with special procedures mandate holders. Many NGO representatives prepare their attendance of and interventions at the Council in view of the presence of a particular mandate holder. This year we once again saw problems with keeping the times for the interactive dialogues. Very often, the delays resulted in the absence mandate holders for part of the dialogue, including their replies to comments and questions raised. Further efforts are required to make the Council’s programme of work in relation to the special procedures more predictable. This could be done by blocking the interactive dialogues in the programme of work, just like panel discussions are held at a fixed time. General debates could be used as ‘buffers’ to make up for delays in the programme of work.” ISHR, *Human Rights Monitor 08*, n. 66/2008, Geneva, 2009, p. 21. (negritas del texto original)

facilitador recomendó que el debate fuese aplazado para un futuro, dejando por el momento la agenda tal como estaba:

“On the issue of Agenda, the broad issue is whether to maintain the agenda as it is currently stated in the Council’s Institution-Building (IB) text contained in resolution 5/1, or to consider modifying it through a merger of some items, or their deletion, expansion or addition. This is a highly sensitive and emotive issue on which there is, at the moment, a wide and polarised divergence of views. Given the polarizing nature of the debate on the issue of Agenda and its potential to jeopardize progress on other issues of the Council review, it is the Facilitator’s considered recommendation that these issues are best left for the future and the *status quo* be maintained during the current Council review”⁸¹⁷.

La propuesta del facilitador de mantener la agenda inicialmente prevista por el paquete de construcción institucional fue acogida por el documento final de la 2ª reunión del Grupo de Trabajo sobre la revisión del trabajo y funcionamiento del Consejo, aprobado por el Consejo en marzo de 2011:

“IV. Agenda y marco para el programa de trabajo

40. La agenda y el marco para el programa de trabajo del Consejo son los especificados en el anexo de la resolución 5/1 del Consejo.⁸¹⁸”

Aún a este respecto, merece la pena mencionar la *fuerte oposición de los Estados Unidos a la permanencia de un ítem específico sobre Palestina y otros territorios árabes ocupados en la agenda del Consejo*, argumentando que tal asunto debería ser incluido en el ítem 4 (situaciones que requieren atención del Consejo). Ante el fracaso de su propuesta para abolir el ítem 7 de la

⁸¹⁷ Final Report by the Facilitator on *Agenda and Framework for Programme of Work* to the President, Human Rights Council, de 01 de febrero de 2011.

⁸¹⁸ A/HRC/16/L.39, de 23 de marzo de 2011.

agenda del Consejo, este país se disoció de la adopción del referido documento final⁸¹⁹.

Con relación al *programa de trabajo*, el debate concernía dos temas amplios: el calendario de sesiones (número, duración, tiempo y ubicación de los períodos de sesiones) y la mejora en la previsibilidad y la gestión del volumen de trabajo, teniendo en cuenta la perspectiva de las delegaciones pequeñas y medianas. Finalmente, como resultado de los debates, el facilitador terminó proponiendo que se mantuviera la agenda y el programa de trabajo en los términos del paquete de construcción institucional y que el Consejo adoptara un programa de trabajo para dos períodos regulares de sesión cada año, con duración de cuatro semanas cada uno, con la posibilidad de cambio en caso de necesidad⁸²⁰.

Así, con respecto al *programa de trabajo*, a pesar de que las discusiones conducían hacia un acuerdo que permitiría la realización de dos sesiones anuales en lugar de tres, el documento final del proceso de revisión mantuvo la estructura prevista por el paquete de construcción institucional, como ya hemos mencionado en el inicio de este Capítulo, y decidió que *los ciclos del Consejo se acomodarían al calendario anual*, estando sujetos a cualquier ajuste que la Asamblea General entienda necesario:

“IV. Agenda y marco para el programa de trabajo

(...)

⁸¹⁹ Como explica la ONG International Service for Human Rights: “One particularly contentious issue, which may cause further difficulties now that the process has moved to New York, was the US’s opposition to item 7, on Palestine and other occupied Arab territories. The US proposed that item 7 be abolished and that all country situations of concern be discussed under item 4. The lack of support for this proposal caused the US to disassociate itself from the outcome document.” ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/4, 2011, p.9.

⁸²⁰ Vid Contribution by the Facilitator of the Agenda and Framework for a Programme of Work Cluster and Complaint Procedure Cluster, H.E. Mr. Gopinathan Achamkulangare. En Compilation of Contributions in the context of the facilitation and coordination processes on the review of the work and functioning of the Human Rights Council, Second Session of the Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council, de 3 de febrero de 2011.

41. Los ciclos del Consejo se ajustarán al año civil y estarán sujetos a cualquier arreglo de transición necesario que decida la Asamblea General.⁸²¹”

4.2. El reglamento, los métodos de trabajo y la participación de observadores

Como se ha advertido anteriormente, las reglas de procedimiento y los métodos de trabajo están relacionados con aspectos prácticos del funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, estableciendo las normas generales para la puesta en marcha del órgano en lo cotidiano. También hemos mencionado que la Res. 60/251 de 2006 dictaminó que el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General sería aplicado al Consejo, salvo que el mismo Consejo o la Asamblea decidiesen lo contrario. Debido a tal previsión y teniendo en cuenta el hecho de que las reglas aplicadas en la Comisión tenían efectivamente mucha similitud con las que rigen las comisiones de la Asamblea (ya que éstas eran muy similares a las reglas de procedimientos para las comisiones funcionales del Comité Económico y Social, que eran las aplicables anteriormente a la Comisión), el reglamento del Consejo es relativamente sucinto. Por su turno, los métodos de trabajo se destacan esencialmente por el aumento del número y duración de sesiones, además de la flexibilización de los requisitos para la realización de sesiones especiales. Otra de las innovaciones dignas de mención, como hemos explicado, se refería a la posibilidad de utilizar nuevos formatos de trabajo, tales como recomendaciones, conclusiones, resúmenes de los debates y declaraciones del Presidente.

Tras la experiencia de sus primeros años de funcionamiento, y en el contexto del proceso de revisión por el que ha pasado el Consejo en el primer semestre de 2011, ha surgido la necesidad de realizar algunos cambios en los métodos de trabajo y las reglas de procedimiento, modificándolas o

⁸²¹ Vid A/HRC/16/L.39, de 23 de marzo de 2011.

complementándolas según el caso. Así, en su contribución en el proceso de facilitación y coordinación de la revisión del trabajo y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, la facilitadora para el tema de los métodos de trabajo y reglamento, Maria Nazareth Farani Azevêdo, después de extensas consultas con Estados miembros de diferentes grupos regionales, presentó diversas propuestas relativas a los siguientes temas: posibilidad de períodos especiales de encuentros; calendario anual de resoluciones; presentación trianual de resoluciones temáticas; utilización de otros formatos de trabajo (como reuniones informativas, seminarios, paneles, eventos aislados) y de resultados (recomendaciones, conclusiones, resúmenes de los debates y declaración del presidente); transparencia y consultas extensivas para resoluciones y decisiones; plazos para la notificación y sumisión de proyectos de iniciativas; disponibilidad de los documentos de trabajo en todas las lenguas oficiales de la ONU a tiempo para la sesión; establecimiento de una Oficina del Presidente del Consejo de Derechos Humanos; accesibilidad para personas con discapacidad y aumento de la participación de diferentes actores, por medio de la utilización de tecnologías de la información⁸²².

Posteriormente, en el documento final del proceso de revisión del trabajo y funcionamiento del Consejo de derechos humanos⁸²³, en la parte relativa a los métodos de trabajo y reglamento, se aprobaron una serie de propuestas, la mayor parte de ellas en los moldes anteriormente sugeridos por la Facilitadora. Así, se han adoptado nuevas reglas con el objetivo de mejorar la interacción entre agentes de gobierno, agencias y fondos de la ONU, estimulando la transversalidad de los derechos humanos en todo el sistema de la Organización; se establecieron calendarios anuales de resoluciones; se estipularon plazos bianuales o trianuales para la presentación de resoluciones temáticas; se

⁸²² Contribution by the Facilitator of the Methods of Work and Rules of Procedure, H.E. Ms. Maria Nazareth Farani Azevêdo. En *Compilation of Contributions in the context of the facilitation and coordination processes on the review of the work and functioning of the Human Rights Council, Second Session of the Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council*, de 3 de febrero de 2011.

⁸²³ A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011.

reconoció la necesidad de mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad al Consejo y a sus mecanismos, entre otros temas⁸²⁴.

En lo que respecta a las ONG, como hemos visto anteriormente, éstas fueron actores clave en el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, contribuyendo con su conocimiento y trabajo de lobby para pautar la agenda de aquel órgano y logrando influenciar políticas y resoluciones. También hemos visto que el recelo sobre el futuro papel a ser ejercido por tales organizaciones en el Consejo no encontró finalmente razón de ser, ya que tanto la Resolución 60/251 como el reglamento del Consejo garantizaron su participación según las reglas de procedimientos establecidas para los Comités de la Asamblea General y por los arreglos y prácticas que prevalecían en la Comisión. Esto significó, en la práctica, una autorización para que las ONG con estatuto consultivo pudiesen seguir participando en las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo, además de hacerse presentes en las reuniones y consultas informales en el Consejo.

Así, durante estos primeros años de funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos las Organizaciones No Gubernamentales siguieron ofreciendo sus aportes a la labor del órgano, por medio de intervenciones escritas y orales en el órgano, organizando eventos temáticos paralelos para fomentar el debate sobre asuntos de su interés⁸²⁵, participando de los debates interactivos con los procedimientos especiales y realizando un trabajo de lobby y de denuncia de violaciones de derechos humanos. Asimismo, dichas organizaciones han podido dar su aporte en los grupos de trabajo responsables

⁸²⁴ *Ibid*, pár. 42 a 62.

⁸²⁵ Sobre los paneles o eventos paralelos, BRETT recuerda que: "Although most focus on NGOs and the Council have tended to be on the participation in the Council sessions, in fact one of the major aspects of the interaction with the Commission was through 'side events', held, usually during the two hour lunch break, in the Palais des Nations (UN Building). These events usually included a panel of speakers on a topic – often including Special Procedures, international, regional and local NGOs/activists, and sometimes government representatives. Such events have been severely curtailed this year because not enough rooms were available. It is important that the value of these, for all participants, is not lost and planning for future sessions of the Council needs to take into account ensuring the availability of enough rooms". BRETT, R., "*Neither Mountain nor...*", *op. cit.*, p. 13.

de la elaboración del texto de construcción institucional⁸²⁶ como también en los debates sobre el proceso de revisión de la labor y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos⁸²⁷.

Con relación a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), éstas han incrementado su participación en el Consejo de Derechos Humanos en estos primeros años (en comparación con los años de la Comisión), retroalimentando al Consejo en temas sustantivos. Hacia el futuro se prevé que serán muy importantes también en el seguimiento que se haga a los países sobre las recomendaciones elaboradas en el contexto del EPU⁸²⁸.

Con relación a la participación de las ONG y de las INDH en el Examen Periódico Universal, el nuevo mecanismo del Consejo de Derechos Humanos les permite la posibilidad de presentar a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sus aportaciones sobre el país a ser examinado. Como ya hemos visto, todas las aportaciones son resumidas en una compilación de diez hojas, constando entre los documentos que instruirán las labores del Grupo de Trabajo. A pesar de ello, es importante

⁸²⁶ Como afirma BRETT: "(...) in practice many NGO contributions to the institution-building process have been accepted and recognised by a broad range of governments." *Ibid*, p. 13.

⁸²⁷ De hecho, el mismo facilitador para el tema de la agenda y programa de trabajo en el proceso de revisión del Consejo reconoce la participación de la sociedad civil en los debates sobre la revisión del Consejo: "I am also deeply grateful for the sustained engagement and constructive participation of all delegations and civil society". Final Report by the Facilitator on *Agenda and Framework for Programme of Work* to the President, Human Rights Council, de 01 de febrero de 2011.

Vid, entre otros, el documento "10 Principles to guide a successful outcome of the Review of the UN Human Rights Council as it relates to the Special Procedures", de mayo de 2010, firmado por 18 ONGs y presentado como contribución al proceso de reforma. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10_SP_principles4_May_2010.pdf, consultado el 05 de abril de 2011. Ver también "NGO Proposal on the Structure for the 2011 Review of the Human Rights Council's Work and Functioning", de 6 de mayo de 2010, también firmado por 18 ONGs, disponible en <http://www.fiacat.org/en/spip.php?article755>, consultado el 07 de abril de 2011.

Vid también *List of Non-State observers' contributions*, A/HRC/WG.8/1/CRP.2/Rev.1, de 22 de noviembre de 2010.

⁸²⁸ Como registra BRETT: "National Human Rights Institutions (NHRIs) have slowly increased their engagement with the Council, building on the Commission practices. Their role is important not only in informing about the development of NHRIs in countries, but increasingly in commenting on substantive issues and will be essential in the preparation and follow-up to the UPR". BRETT, R., "Neither Mountain nor...", *op. cit.*, p. 13.

mencionar que el documento inicial presentado por una ONG o por una INDH no se hace público de forma oficial.

Ni las ONG ni las INDH pueden pronunciarse durante el examen, sino que se les aplaza la posibilidad de presentar comentarios para un momento posterior, en ocasión de los debates sobre el documento final del Grupo de Trabajo en el pleno del Consejo. Esta opción no siempre ha sido bien recibida por todos los Estados, y han habido ocasiones en las que se ha tratado de limitar la participación de estas organizaciones también en esta etapa⁸²⁹, a pesar de la clara disposición de la Res. 5/1, de 2007, que dispone que “Otros actores interesados pertinentes tendrán la oportunidad de hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen”⁸³⁰. Otra de las posibilidades de participación de dichas organizaciones en el ámbito del EPU es en el nivel local de los países, como potenciales interlocutoras de los gobiernos para sus temas de interés.

⁸²⁹ Para BRETT: “The consideration of the UPR Working Group reports in the Plenary was also dogged by attempts to limit the scope of NGO oral statements (the only time in the whole process that NGOs get to speak), with some being repeatedly interrupted. At the end of Year 2, problems were still being created about the UPR, in particular there appeared to be further efforts to hide the already limited participation of NGOs in the process by not having summaries of their comments in the Plenary, as well as those of States and other stakeholders, included in the Council’s sessional report”. BRETT, R., *Digging foundations or trenches? UN Human Rights Council: Year 2*, Quaker UN Office, Geneva, August 2008, p. 13.

Como describe el ISHR: “Despite the clear compromise contained in the institution-building text and in the presidential statement, some States challenged many NGO speakers on the content of their statements during the adoption of the first set of UPR reports”. ISHR, *Human Rights Monitor 08*, n. 66/2008, Geneva, 2009, p. 15.

Asimismo, esta ONG afirma que: “When **NGOs** spoke in relation to Bahrain, a difference in understanding of the guidelines for participation became apparent. Frontline International, as the second NGO speaker, declared that human rights defenders were harassed, detained, and subjected to excessive force in the country. Pakistan then recalled the previous words of the President that NGOs ‘should not re-open discussions discussed in the Working Group’. The President then asked that NGOs ‘stick to the provision of *Resolution 5/1* as well as all relevant documents’, which he claimed were ‘perfectly clear’. However, as these documents state that NGOs may make ‘**general comments**’, the President’s directions were anything but clear.⁶⁴ The failure of the President to clearly rule on the issue meant that the impasse continued throughout the week. Any NGO that addressed the situation of human rights in a country under review was interrupted,⁶⁵ even when the statement was linked to the outcome report of the Working Group, with the request (usually from Egypt) that the President uphold his own ruling and that the comments of the NGOs in question be removed from the final report of the session. This was followed by States such as Canada, Mexico, and Switzerland challenging this ‘excessively narrow’ interpretation of Council *Resolution 5/1* and the President’s own statement on modalities. *Ibid*, p. 46.(negritas en el texto original)

⁸³⁰ A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, párr. 31.

A este respecto, es importante recordar que la resistencia a una amplia participación de las ONG –que se demuestra de manera más clara en los intentos de reducir su tiempo de intervención en el órgano⁸³¹- ocurre no sólo en el ámbito del Examen Periódico Universal, como ya hemos mencionado, sino en otros momentos de la actividad del Consejo. Efectivamente, las ONG han sido tradicionalmente los actores que más han provocado resistencias por parte de los Estados debido al tipo de actividad que realizan, que es traer a la luz violaciones de derechos humanos que tienen lugar en países específicos. El tema del análisis de la situación de derechos humanos en los países ha sido un tema controvertido desde la época de la Comisión y, como ya hemos mencionado, está estrechamente vinculado a los debates sobre la selectividad y la politización. En muchos sentidos, la tentativa de limitar la acción de las ONG en lo que concierne a la denuncia de la situación de derechos humanos en los países es parte de una estrategia originada en la lógica intergubernamental y de los grupos regionales antes que de una real convicción de que el Consejo no debe inmiscuirse en esos temas⁸³².

A pesar de las tensiones y de los intentos de restringir su participación, las ONG han sabido explorar los diferentes ítems de la agenda de manera creativa, consiguiendo subrayar las situaciones de violaciones de derechos

⁸³¹ Para LEMPINEN y SCHEININ: Nonetheless, it was pointed out that although the rules applying to non- governmental organizations have remained the same, the first sessions of the Human Rights Council have revealed increasing difficulties for non-governmental organizations to participate in the work of the Council. Apart from the assumed temporary problems that are linked to the fact that the Council's work has to a large degree focused on procedural negotiations, with less focus on substantive debate, participants learned that there has been a general reduction of the time allocated to non-governmental organizations to address specific issues, in particular violations in particular countries. LEMPINEN, M., SCHEININ, M., *"The New Human..."*, op. cit., p. 27.

⁸³² Como explica la ONG ISHR: "It is worth noting that complaints by States were limited to NGO interventions directed at African or OIC States.⁶⁷ Egypt, Algeria, and Pakistan were notably silent when NGOs criticized the human rights situation in France or the Republic of Korea, for example, even without clear links to the recommendations of the UPR report. It is also worth noting that many States who often claim to be advocates of the work of human rights defenders, including those who continually raised the issue during the UPR itself, were generally silent throughout the procedural controversy (with the exception of those States mentioned above". ISHR, *Human Rights Monitor 08*, n. 66/2008, Geneva, 2009, p. 46.

humanos en el mundo más allá del ítem 4 de la agenda del Consejo⁸³³, no sin provocar reacciones por parte de los gobiernos, como era de esperarse. Al respecto, afirma y describe el ISHR: “On a number of occasions throughout the year, these broad agenda items were used in a creative way to raise issues related to the universal implementation of human rights and highlight human rights violations in particular countries. For instance, during the March session, some States and many NGOs commented on the situation of human rights in the autonomous region of Tibet under ‘Follow-up and implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action’ (Item 8). Another example was the general debate under ‘Racism, racial discrimination, xenophobia and related forms of intolerance, follow up and implementation of the Durban Declaration and Programme of Action’ (Item 9), during which some NGOs drew attention to cases of racism in particular countries. Both these discussions of concrete human rights issues were ill received by some States, in particular the countries directly concerned.³⁸ The result was a series of points of order, trying to prevent NGO speakers from completing their statements.”⁸³⁴

De esta forma se puede concluir que, entre los puntos negativos del cambio institucional, el aumento del número de períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos ha supuesto, paradójicamente quizás, una dificultad práctica para intervención de las ONG de una manera general y, principalmente, para una mayoría de ONG que tienen su base en los países. En este sentido, es crucial que se defina el programa de trabajo del Consejo de manera firme, con vistas a garantizar que las ONG que no tienen base en Ginebra puedan planear su participación y viajes, según los recursos e intereses en cuestión, y las que tienen una sede ginebrina puedan organizar su actuación.

⁸³³ Conforme hemos visto en el Capítulo 3, el ítem 4 de la agenda del Consejo de Derechos Humanos se refiere a las Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo.

⁸³⁴ ISHR, *Human Rights Monitor 08*, n. 66/2008, Geneva, 2009, p. 17.

Ante la imposibilidad de estar presentes de manera física en las sesiones, han surgido iniciativas para fomentar la participación, sea por forma de coaliciones para establecer un despacho común en Ginebra sea para hacer circular la información entre las ONG, dando continuidad a la práctica de informes con resúmenes de sesiones⁸³⁵. Otra dificultad sería, además de la ya mencionada hostilidad por parte de algunas delegaciones de países, la dificultad de espacio para la realización de los eventos paralelos.⁸³⁶

Como puntos positivos, se pueden mencionar dos innovaciones que resultaron ser bastante útiles para el trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales, como son la introducción de la extranet, en la que se cuelgan en línea los documentos de trabajo con que se trabaja en el Consejo y la grabación y difusión en video (*web casting*) de las sesiones del Consejo. Tales iniciativas no sólo ayudan a darle una solución parcial al problema, sino que a la vez contribuyen para aumentar el público posible para la rendición de cuentas del nuevo órgano.

⁸³⁵ Por ejemplo, a partir de la segunda sesión, la ONG *International Service for Human Rights* comenzó a elaborar el "*Council Monitor*", un documento que pretende monitorear el desarrollo de las actividades del Consejo, ofreciendo un comentario sobre los debates en cada uno de los encuentros.

⁸³⁶ Vid SCANNELLA, P. y SPLINTER, P., "*The United Nations...*", *op. cit.*, p. 66 y 67.

**CAPÍTULO 6: LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE
DERECHOS HUMANOS EN MATÉRIA DE REDACCIÓN,
PROMOCIÓN Y EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL
DURANTE SU PRIMER LUSTRO**

En el Capítulo 5, nos hemos acercado a los aspectos prácticos del Consejo de Derechos Humanos en su calidad de órgano de las Naciones Unidas, analizando las consecuencias de características institucionales como su emplazamiento en la estructura de la ONU como órgano subsidiario a la Asamblea General y los arreglos relativos al proceso de selección de los miembros, así como las incoherencias relacionadas al argumento de la politización como justificación para la extinción de la Comisión de Derechos Humanos. También hemos presentado la labor realizada por el principal órgano subsidiario del Consejo –el Comité Asesor– resaltando su productividad en estos primeros años y a la vez su limitación para actuar, consecuencia de la pérdida del poder de iniciativa, como también los desarrollos relacionados a los demás órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos. Finalmente, hemos visto cómo se han aplicado en este primer lustro temas prácticos de funcionamiento del nuevo órgano como su agenda, programa de trabajo y participación de las ONG.

Dando seguimiento al objetivo a alcanzar en la Tercera Parte, nos centraremos en el Capítulo 6 en la práctica del Consejo de Derechos Humanos con relación a las funciones heredadas de la Comisión, en concreto a la labor de elaboración de estándares internacionales, de promoción y a la puesta en marcha del Examen Periódico Universal en estos primeros cinco años de actividad. Con relación a este último instrumento, como ya hemos mencionado, por razones de claridad expositiva lo hemos incluido en este Capítulo, ya que contiene elementos de carácter promocional y una naturaleza híbrida.

1. La labor de redacción del Consejo de Derechos Humanos

En el Capítulo 4, hemos mencionado que, entre los principales legados de las seis décadas de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, quizás el principal de ellos fue la elaboración de un destacado cuerpo jurídico internacional sobre los derechos humanos. La labor de la Comisión en este aspecto fue tan relevante que era necesario garantizar la continuidad de esta competencia en el nuevo órgano debido al imperativo de seguir actualizando la normativa internacional de derechos humanos a los desafíos de una sociedad internacional cambiante como la actual. En el ámbito del Consejo dicha labor codificadora debería incluir, como pasó con la Comisión, no sólo la elaboración de tratados y declaraciones, sino también la aprobación de resoluciones interpretando, consolidando o aclarando derechos.

También hemos mencionado que parte importante de dichos estudios fue realizada por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y, en una etapa posterior, por los diversos grupos de trabajo que existían ante la Comisión, algunos de los cuales fueron asumidos por el Consejo en ocasión de la transición institucional. Como regla general, la Comisión de Derechos Humanos establecía un grupo de trabajo de composición abierta, del cual podían participar Estados que no eran miembros del órgano y también las ONG, y que se reunía habitualmente en los períodos entre sesiones, formula que también fue adoptada por el Consejo.

Ahora bien, hay que subrayar que *desde un principio el Consejo de Derechos Humanos hizo uso de su facultad para elaborar estándares internacionales, en una etapa inicial validando trabajos heredados de su antecesora y posteriormente tomando él mismo la iniciativa de proponer estudios y debates* al Comité Asesor –su órgano de asesoría especializada por excelencia- pero también a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones

Unidas sobre los Derechos Humanos⁸³⁷, a los titulares de mandato de los procedimientos especiales, al Secretario General⁸³⁸ o directamente creando grupos de trabajo especializados, conforme hemos visto en los Capítulos 3 y 5. En ocasiones, estos diferentes actores participan en diferentes etapas de un mismo estudio, produciéndose interconexiones y retroalimentación que suelen resultar eficaces.

Debido a la gran cantidad y variedad de estudios solicitados por el Consejo a lo largo de estos primeros cinco años de trabajo, nuestro objetivo en este apartado será sencillamente señalar los más relevantes entre los que se destinaron a la elaboración de un instrumento normativo, de carácter vinculante o no.

El primer acto del Consejo con relación a la redacción de instrumentos internacionales tuvo lugar en la misma sesión inaugural de junio de 2006, cuando éste adoptó la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* y la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. En sendos casos, los instrumentos finales fueron producto de muchos años de discusiones y de trabajo ante la Comisión de Derechos Humanos.

En efecto, con relación a la *Convención sobre Desapariciones Forzadas*, esta normativa es el resultado de más de veinticinco años de presión ante la ONU. Así lo explica la ONG ISHR: “The disappearances Convention is the result of over 25 years of lobbying by States, NGOs, and the families of the disappeared. (...) While in the past enforced disappearances were dealt with under broader provisions in other human rights treaties, the Convention now

⁸³⁷ Entre los muchos estudios encomendados por el Consejo a la Oficina del Alto Comisionado podríamos mencionar los siguientes: A/HRC/DEC/2/104, de 27 de noviembre de 2006, *sobre los derechos humanos y el acceso al agua*; A/HRC/RES/9/10, de 24 de septiembre de 2008, *sobre los derechos humanos y la justicia de transición*; A/HRC/11/8, de 17 de junio de 2009, *sobre la mortalidad y morbilidad materna prevenible y los derechos humanos*.

⁸³⁸ Por ejemplo, el Consejo encargó al Secretario General la realización de un estudio sobre el derecho a la nacionalidad y sobre el VIH/SIDA. Vid A/HRC/RES/10/14, de 26 de marzo de 2009 y A/HRC/RES/12/27, de 2 de octubre de 2009.

clearly identifies ‘enforced disappearance’ as a self-standing human rights violations”⁸³⁹. En efecto, con el nuevo instrumento internacional, pasa a existir una definición clara sobre la desaparición forzada⁸⁴⁰ entendiéndola como una violación de los derechos humanos en sí misma⁸⁴¹. Otros puntos a destacar de la Convención son el establecimiento de la obligación para los Estados partes de reconocer la desaparición forzada en su ordenamiento jurídico interno⁸⁴²; y la consagración de la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada como un “crimen de lesa humanidad”⁸⁴³, con todas las consecuencias que ello conlleva en el ámbito del Derecho Internacional, como por ejemplo su imprescriptibilidad⁸⁴⁴. La Convención, a partir de ello, viene a llenar un vacío importante en la protección internacional de los derechos humanos, ofreciendo protecciones y nuevas vías para denunciar la ocurrencia de dicho delito, con el añadido de crear un Comité con poderes para monitorear, realizar visitas y solicitar la búsqueda de personas desaparecidas⁸⁴⁵.

En el caso de la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, el debate en el ámbito de las Naciones Unidas es aún más antiguo, ya que tuvo inicio a finales de los años 70 e involucró a Estados, ONGs y

⁸³⁹ ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 64/2006, Ginebra, 2006, p. 115.

⁸⁴⁰ En palabras de la Convención: “A los efectos de la presente Convención, se entenderá por ‘desaparición forzada’ el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006, art. 2.

⁸⁴¹ Aunque hay que mencionar que anteriormente el mismo Estatuto de Roma de 1998, que creó la Corte Penal Internacional, ya había incluido la desaparición forzada como un crimen de lesa humanidad, definiéndola como “la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado” . Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, art. 7, 2, i).

⁸⁴² Vid Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006, art.4.

⁸⁴³ Vid *Ibid*, art.5.

⁸⁴⁴ Vid Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, art. 29.

⁸⁴⁵ Vid Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006, art. 30 y 33.

pueblos indígenas⁸⁴⁶. Los años de discusiones sobre el tema tienen como resultado final la Declaración, pero también y principalmente la inclusión de la temática indígena en la agenda de la ONU. Este movimiento también abrió camino para la creación de otros mecanismos sobre los pueblos indígenas en la Organización, como el Foro Permanente sobre cuestiones indígenas⁸⁴⁷, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas⁸⁴⁸, y, más recientemente, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁸⁴⁹. En términos de los derechos que enuncia, al igual que la Convención sobre desapariciones forzadas, la Declaración no crea nuevos derechos, sino que sistematiza y consolida normas, principios y jurisprudencia sobre la cuestión indígena⁸⁵⁰. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007⁸⁵¹.

Otro tema heredado de la Comisión y que igualmente fue objeto de atención por parte del Consejo en su primera sesión ordinaria fue la renovación y extensión del mandato del Grupo de trabajo de composición abierta establecido con miras a estudiar las opciones relativas a la elaboración de un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), pasando a llamarse “*Grupo de Trabajo de composición abierta sobre un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”⁸⁵². El objetivo en este caso era hacer frente a la diferencia histórica entre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

⁸⁴⁶ Como describe el ISHR: “Its roots can be traced back to a pivotal gathering of indigenous peoples at the UN in Geneva in 1977, which opened the ears of the international community to the need for additional, specifically defined forms of recognition for indigenous peoples that would bring an end to the normative protection gap in international human rights law”. ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 65/2007, Ginebra, 2007, p. 84.

⁸⁴⁷ Vid E/CN.4/2000/87, de 27 de abril de 2000.

⁸⁴⁸ Vid E/CN.4/2001/57, de 24 de abril de 2001.

⁸⁴⁹ Vid A/HRC/RES/6/36, de 14 de diciembre de 2007.

⁸⁵⁰ Vid ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 65/2007, *op. cit.*, p. 86.

⁸⁵¹ Vid A/RES/61/295, de 13 de septiembre de 2007.

⁸⁵² Vid A/HRC/RES/1/3, de 29 de junio de 2006

Sociales y Culturales (PIDESC), proporcionando al PIDESC unos mecanismos de denuncia similares a los que existen ante el PIDCP.

El debate sobre el Protocolo Facultativo al PIDESC tuvo inicio en los años 90 y a lo largo del tiempo dio como frutos la presentación a la Comisión de Derechos Humanos de un proyecto de protocolo adicional⁸⁵³, la designación de un experto independiente en 2001⁸⁵⁴ y la creación de un grupo de trabajo⁸⁵⁵, los dos últimos encargados de decidir sobre la viabilidad de redactar tal instrumento. A despecho de las significativas divergencias existentes sobre el proyecto de protocolo⁸⁵⁶, éste fue aprobado por el Consejo en su 8º período de sesiones⁸⁵⁷ y posteriormente validado por la Asamblea General en diciembre de 2008⁸⁵⁸.

Así, en lo que concierne a estas iniciativas, se puede afirmar que la labor del Consejo tuvo un carácter *legitimador* de la herencia recibida de su antecesora, endosando su trabajo de elaboración de normas internacionales de derechos humanos.

Otro tema que ha estado presente en la sesión inaugural del Consejo ha sido el de la *elaboración de estándares complementarios en el área de*

⁸⁵³ Vid A/CN.4/1997/105, de 18 de diciembre de 1996.

⁸⁵⁴ Vid E/CN.4/RES/2001/30, de 20 de abril de 2001, pár.8, c). El experto independiente presentó informes a la Comisión en 2002 y en 2003 (E/CN.4/2002/57, de 12 de febrero de 2002 y E/CN.4/2003/53, de 13 de enero de 2003).

⁸⁵⁵ Vid E/CN.4/RES/2002/24, de 22 de abril de 2002. El Grupo de Trabajo realizó cuatro sesiones: La primera del 23 de febrero al 5 de marzo de 2004; la segunda del 10 al 20 de enero de 2005; la tercera del 6 al 16 de febrero de 2006 y la cuarta del 16 al 27 de julio de 2007.

⁸⁵⁶ Entre las divergencias se encontraban temas como el alcance de la competencia del Comité para recibir comunicaciones, si la legitimidad para presentar comunicaciones debe incluir los grupos o sólo los individuos; el umbral para definir la ocurrencia de una la violación del protocolo, incluida la utilización del concepto de margen de discreción del Estado; la constitución de los fondos fiduciarios correspondientes para apoyar a los países que no consiguen alcanzar los objetivos dispuestos en el PIDESC. Vid ISHR. Human Rights Monitor, n. 66/2008, Ginebra, 2008, pp. 113 a 120.

⁸⁵⁷ Vid A/HRC/RES/8/2, de 18 de junio de 2008.

⁸⁵⁸ Vid A/RES/ 63/117, de 10 de diciembre de 2008.

*racismo, xenofobia e intolerancia religiosa*⁸⁵⁹. Como antecedente de dicha problemática está la creación por parte de la Comisión en el año 2002 del *Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban*, que tenía entre sus principales tareas la preparación de normas internacionales complementarias que fortalecieran y actualizaran los instrumentos internacionales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia⁸⁶⁰.

Con la transición al Consejo, éste órgano solicitó a la Alta Comisionada que conformara un grupo de cinco expertos altamente calificados para identificar vacíos en los instrumentos normativos existentes para el tema de racismo, xenofobia e intolerancia religiosa. Los expertos debían formular recomendaciones concretas para llenar estos vacíos, teniendo en cuenta las sugerencias de los Órganos Creados en virtud los Tratados y de los Procedimientos Especiales relevantes, en particular, aunque no exclusivamente, mediante la redacción de un nuevo protocolo facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, o la adopción de nuevos instrumentos, tales como convenciones o declaraciones.⁸⁶¹ En esta ocasión, el Consejo también pide al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que realice un nuevo estudio sobre las medidas que podrían adoptarse para permitir una mejor aplicación de la Convención⁸⁶².

Los referidos estudios fueron sometidos al Consejo de Derechos Humanos en su sexto período de sesiones⁸⁶³ y concluyeron sobre la no necesidad de la elaboración de estándares internacionales, ya que posibles deficiencias en la protección podrían ser suplidas por medio de las

⁸⁵⁹ Vid A/HRC/RES/1/5, de 30 de junio de 2006: "Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban".

⁸⁶⁰ Vid A/CN.4/RES/2002/68, de 25 de abril de 2002, párr. 7, b.

⁸⁶¹ Vid A/HRC/RES/1/5, de 30 de junio de 2006, párr. 2.

⁸⁶² Vid A/HRC/RES/1/5, de 30 de junio de 2006, párr. 3.

⁸⁶³ Vid A/HRC/4/WG.3/6, de 27 de agosto de 2007 y A/HRC/4/WG.3/7.

observaciones generales emanadas de los órganos de tratados⁸⁶⁴. Aún así, en el año 2007 el Consejo decidió reemplazar el Grupo de Trabajo por un *Comité Ad Hoc sobre la Elaboración de estándares complementarios*, con el objetivo de elaborar un protocolo adicional a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁸⁶⁵.

Sobre esta cuestión, es importante señalar que este asunto se ha desarrollado a lo largo de los primeros años del Consejo en un proceso marcado por una notable división respecto a la necesidad o no de realizar la tarea de construcción de nuevos estándares internacionales⁸⁶⁶. Además, el tema va de la mano con el debate sobre la denominada “difamación de religiones”, concepto que, felizmente, fue transformado recientemente en la idea de incitamiento al odio racial, definición más acorde con las normas internacionales de derechos humanos existentes⁸⁶⁷.

⁸⁶⁴ Como describe el ISHR: “The studies were submitted to the Human Rights Council at its 6th session in late 2007. They concluded in general that there is no need for new international standards but that protection against racism could be enhanced through development of general comments by relevant treaty bodies.” ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, Ginebra, 2009, p. 103.

⁸⁶⁵ Vid A/HRC/DEC/3/103, de 8 de diciembre de 2006, decisión por la que se establece “un Comité Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la elaboración de normas complementarias con el mandato de elaborar, como cuestión prioritaria y necesaria, normas complementarias en forma de convención o protocolo adicional de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que subsanen las lagunas de ésta y que también establezcan una nueva normativa para combatir todas las formas del racismo contemporáneo, incluida la incitación al odio racial o religioso”.

⁸⁶⁶ Como explica el ISHR: “States are deeply divided on the need for, content and format of complementary standards. Western States such as the United States, Canada, Norway, Liechtenstein, Sweden (on behalf of the European Union) argued that the existing international legal framework for the protection against racial discrimination and xenophobia is sufficient and that the main issue is a lack of implementation of the existing standards at the national level rather than the existence of legal gaps in the international framework. Many non-Western and developing States, in particular from the African Group and the Organization of the Islamic Conference (OIC) criticized this view and underscored that new standards are vital to effectively tackle new formats of racial discrimination such as incitement to hatred, xenophobia, hate crimes, an ‘cyber discrimination’, which are not or only partly covered by existing standards such as the *International Convention on the Elimination of Racial Discrimination* or the *International Covenant on Civil and Political Rights*”. ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, p. 104.

⁸⁶⁷ Vid A/HRC/RES/4/9, de 30 de marzo de 2007; A/HRC/RES/7/19, de 27 de marzo de 2008; A/HRC/RES/10/22, de 26 de marzo de 2009; A/HRC/RES/13/16, de 25 de marzo de 2010. Ver también A/HRC/RES/16/13, de 24 de marzo de 2011; A/HRC/RES/16/18, de 24 de marzo de 2011; A/HRC/RES/14/16, de 18 de junio de 2010, entre otras resoluciones.

Aún en el primer año del Consejo, es importante mencionar la renovación del mandato del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo⁸⁶⁸ y, *en el ámbito de la Asamblea General*, la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A pesar de las resistencias que han acompañado el establecimiento de dicho tratado internacional, por lo general relacionadas a la idea de que la normativa internacional vigente ya ofrecía las garantías suficientes para la protección de este colectivo, la problemática sobrevivió a más de veinte años de debate, reforzando derechos, en especial el derecho a la no discriminación.

En los años siguientes, el Consejo prosiguió con su labor normativa, adoptando igualmente nuevas iniciativas en esta área. Así, en su segundo año de actividades, pidió al Comité Asesor que redactara un proyecto de Declaración sobre la Educación y Formación en Derechos Humanos⁸⁶⁹ y también que formulara principios y directrices para eliminar la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares⁸⁷⁰. Igualmente, solicitó al titular de mandato para el tema de la solidaridad internacional que siguiese trabajando en un proyecto de declaración sobre el tema⁸⁷¹, pedido además que volvió a reforzar en ocasiones posteriores y decidió elaborar objetivos voluntarios para promover la realización y aplicación de la Declaración Universal⁸⁷². Pero sin duda el gran acontecimiento de este año fue

⁸⁶⁸ Vid A/HRC/RES/1/4, de 30 de junio de 2006.

⁸⁶⁹ Vid A/HRC/RES/6/10, de 28 de septiembre de 2007, por la que el Consejo “*Pide* al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos que prepare un proyecto de declaración sobre educación y formación en materia de derechos humanos y se lo presente para su examen”.

⁸⁷⁰ Vid A/HRC/RES/8/13, de 18 de junio de 2008, por la que “*Pide también* a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que reúna información sobre las medidas que hayan tomado los gobiernos para eliminar la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares y que presente un informe al Consejo y al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos; pero además *Pide* al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos que estudie el informe que se pide en el párrafo 4 *supra*, y que formule un proyecto de principios y directrices para eliminar la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares y lo presente al Consejo para su examen a más tardar en septiembre de 2009”.

⁸⁷¹ Vid A/HRC/RES/6/3, de 27 de septiembre de 2007.

⁸⁷² Vid A/HRC/RES/6/26, de 14 de diciembre de 2007, por la que “*Decide* iniciar un proceso intergubernamental abierto a fin de elaborar, con carácter consensual, una serie de objetivos voluntarios en la esfera de los derechos humanos para promover la realización y aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de conformidad con las

la aprobación en el Consejo, finalmente, del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸⁷³, a la que ya nos hemos referido.

Por lo que respecta al tercer año de funcionamiento del Consejo, posiblemente la realización más destacada fue la creación, en el 11º período de sesiones del Consejo, del *Grupo de Trabajo abierto sobre un Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño*, con el objetivo de explorar la posibilidad para establecer un procedimiento de comunicaciones en el tema e informar al Consejo en marzo de 2010⁸⁷⁴. En su 13ª período de sesiones, el Consejo decidió extender el mandato del Grupo hasta la 17ª sesión, encargándole en concreto la elaboración de un proyecto de protocolo facultativo que establezca un procedimiento de comunicaciones para la Convención sobre los Derechos del Niño⁸⁷⁵. Finalmente, en su 17º período de sesiones, el Consejo aprobó el esperado Protocolo Adicional⁸⁷⁶.

También en su tercer año, el Consejo concretizó la consecución de los ya mencionados objetivos voluntarios⁸⁷⁷ y aprobó las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños⁸⁷⁸. En el cuarto año, el Consejo siguió fomentando estudios para la adopción de Principios Rectores sobre los Derechos de las Personas que viven en la Extrema Pobreza⁸⁷⁹ y para

obligaciones y compromisos internacionales de los Estados en el ámbito de los derechos humanos”.

⁸⁷³ Vid A/HRC/RES/8/2, de 18 de junio de 2008.

⁸⁷⁴ Vid A/HRC/RES/11/1, de 17 de junio de 2009.

⁸⁷⁵ Vid A/HRC/RES/13/3, de 24 de marzo de 2010.

⁸⁷⁶ Vid A/HRC/RES/17/18, de 17 de junio de 2011.

⁸⁷⁷ Vid A/HRC/RES/9/12, de 18 de septiembre de 2009.

⁸⁷⁸ Vid A/HRC/11/7, de 17 de junio de 2009, por la que el Consejo “*Acoge con satisfacción* la finalización de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y decide someterlas a la consideración de la Asamblea General para aprobación”.

⁸⁷⁹ Vid A/HRC/RES/12/19, de 2 de octubre de 2009, por el que el Consejo “*Toma nota* del informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo al proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/11/32) e *Invita* a la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza a Presentar al Consejo a más tardar en su 15º período de sesiones un informe que contenga sus recomendaciones sobre la forma de mejorar el proyecto

la adopción de un Proyecto de Declaración sobre el Derecho de los Pueblos y las Personas a la Solidaridad Internacional⁸⁸⁰, además de establecer un grupo de trabajo para finalizar y negociar la Declaración sobre Educación y Formación en Derechos Humanos⁸⁸¹. En esta ocasión, el Consejo también solicitó al Comité Asesor la elaboración de un Proyecto de Declaración sobre el Derecho a la Paz⁸⁸².

Finalmente, el quinto año del Consejo ha traído importantes avances en lo que a la elaboración de estándares internacionales se refiere. Así, este período vio la aprobación de los *Principios y Directrices para la Eliminación de la Discriminación contra las Personas afectadas por la Lepra*⁸⁸³; la creación de un *Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas*⁸⁸⁴; la aprobación de la *Declaración de la ONU sobre Educación y Formación en Derechos Humanos*⁸⁸⁵ y, como hemos

de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, a fin de que el Consejo pueda adoptar una decisión sobre cómo proceder con miras a la posible adopción de principios rectores sobre los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza para 2012”.

⁸⁸⁰ Vid A/HRC/RES/12/9, de 1º de octubre de 2009, por la cual el Consejo “Pide al experto independiente que continúe trabajando en la preparación de un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional y Pide al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos que prepare aportaciones para contribuir a la elaboración del proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional, y a la prosecución de la elaboración de directrices, criterios, normas y principios encaminados a promover y proteger ese derecho”.

⁸⁸¹ Vid A/HRC/RES/13/15, de 25 de marzo de 2010, por la que el Consejo *Decide* establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de negociar, finalizar y presentar al Consejo el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor”.

⁸⁸² Vid A/HRC/RES/14/3, de 17 de junio de 2010, por la que “pide al Comité Asesor que, en consulta con los Estados Miembros, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interesados pertinentes, prepare un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz e informe de los progresos realizados al respecto al Consejo en su 17º período de sesiones”.

⁸⁸³ Vid A/HRC/RES/15/10, de 30 de septiembre de 2010, por la que el Consejo “Toma nota con reconocimiento de los Principios y Directrices para la eliminación de la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares presentados al Consejo por el Comité Asesor”.

⁸⁸⁴ Vid A/HRC/RES/15/26, de 1 de octubre de 2010.

⁸⁸⁵ Vid A/HRC/RES/16/1, de 23 de marzo de 2011.

visto, la aprobación del Protocolo Adicional a la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, en su quinto año el Consejo solicitó el apoyo de su órgano asesor para elaborar un estudio sobre *valores tradicionales y derechos humanos*⁸⁸⁶, a raíz de la controvertida iniciativa rusa sobre el tema.

Pero, sin duda, el gran avance en términos normativos en el quinto año de trabajo del Consejo fue la aprobación de una *resolución sobre la orientación sexual e identidad de género* que, aunque no haya sido contundente en su sustancia, tiene el importante mérito de ser la primera sobre el tema aprobada en el marco del sistema de la ONU⁸⁸⁷. En palabras de la Res. 17/19, el Consejo “pide a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que encargue la realización de un estudio, que se ultime para diciembre de 2011, a fin de documentar las leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género, en todas las regiones del mundo, y la forma en que la normativa internacional de derechos humanos puede aplicarse para poner fin a la violencia y a las violaciones conexas de los derechos humanos motivadas por la orientación sexual y la identidad de género”⁸⁸⁸. Asimismo, el Consejo decidió realizar una mesa redonda, sobre la base de los datos del estudio encargado por la Alta Comisionada, entablando un diálogo constructivo sobre el tema en su 19ª sesión⁸⁸⁹.

⁸⁸⁶ Vid A/HRC/RES/16/3, de 24 de marzo de 2011, por el cual el Consejo “Solicita al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos que prepare un estudio sobre la forma en que una mejor comprensión y apreciación de los valores tradicionales de dignidad, libertad y responsabilidad pueden contribuir a la promoción y protección de los derechos humanos, y que presente ese estudio al Consejo antes de su 21º período de sesiones”.

⁸⁸⁷ Como describe la ONG ISHR: “The undoubted highlight of the session was the adoption of a resolution on sexual orientation and gender identity, led by South Africa, with the active support of the Group of Latin American and Caribbean Countries (GRULAC) and backed by the Western European and Others Group (WEOG). Not only is this the first time the United Nations (UN) has adopted a resolution that focuses specifically on human rights related to sexual orientation and gender identity, but the leadership demonstrated by the ‘Global South’ on this matter is yet another indication that the old dynamics of the Council continue to shift”. ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 3, Geneva, Julio 2011.

⁸⁸⁸ A/HRC/RES/17/19, de 17 de junio de 2011, pár. 1.

⁸⁸⁹ Vid *Ibid*, pár. 2.

Como hemos podido observar, se puede afirmar que en estos primeros cinco años de actividad el Consejo ha mantenido una importante labor normativa, culminando por un lado procesos esenciales iniciados y que llevaban mucho tiempo inconclusos en el seno de la Comisión de Derechos Humanos -como es el caso de la aprobación de la Convención sobre Desaparición Forzada, de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- y, por otro, tomando la iniciativa para crear estándares y fomentar debates en relación a nuevos temas, por medio de los numerosos estudios solicitados al Comité Asesor, a los grupos de trabajo nuevos o ya existentes, a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros actores. Tendencia que, sin embargo, en algún caso ha tomado la preocupante dirección de cuestionar los avances en materia de protección de los derechos humanos laboriosamente conseguidos en el último medio siglo precisamente desde la utilización misma del sistema de derechos humanos –la cuestión de la llamada “difamación religiosa” o el estudio sobre valores tradicionales y derechos humanos resultan paradigmáticos en este sentido– y que producían, paradójicamente, desembocar en una limitación en algunos de los derechos humanos y, en definitiva, en un retroceso de los estándares de protección alcanzados.

2. La labor de promoción del Consejo de Derechos Humanos

Como hemos visto en el Capítulo 4, a partir de 1955, una vez finalizada la redacción de la Carta Internacional de Derechos Humanos y ante las dificultades inherentes al contexto histórico de la época en lo que al ejercicio de actividades de protección propiamente dichas se refiere, la Comisión de Derechos Humanos pasó a incluir entre su rol de funciones las actividades de carácter promocional, que en este entonces comprendieron la *presentación de informes periódicos*, la realización de *ciclos de estudios* y los *servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos*. Con la

transición al Consejo de Derechos Humanos en el 2006, estas funciones fueron incorporadas en el mandato del nuevo órgano por medio de la Res. 60/251, en concreto en lo relativo a las tareas de promoción de educación y aprendizaje en derechos humanos y de prestación de asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos que así lo soliciten, además del restablecimiento de un sistema de informes.

Así, hemos visto que el Consejo comenzó a funcionar con el desafío de poner en marcha un nuevo sistema de informes, conocido como Examen Periódico Universal –dotado de más fortaleza institucional, si comparado con el instrumento que existía ante la Comisión-, del que hablaremos más detenidamente en el siguiente apartado del presente Capítulo. En los demás ámbitos, como la elaboración de los estudios y los servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos, parte de estas actividades es realizada por el mismo Consejo, pero otra parte esencial se realiza por medio de la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Debido a que las actividades desarrolladas por el Consejo serán objeto de estudio en los apartados relativos al Comité Asesor, a las actividades de redacción y a los procedimientos especiales, en esta ocasión nos limitaremos a señalar las principales actividades de la Oficina del Alto Comisionado en lo relativo a la labor de promoción.

En efecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es el *principal centro de coordinación para la investigación, educación, información pública y actividades de promoción en el sistema de las Naciones Unidas*. La Oficina está dirigida por el Alto Comisionado, cargo que, como vimos en la Parte I, fue instituido en 1993 y que tiene entre sus funciones el ofrecer servicios de asesoramiento y asistencia técnica para las actividades de derechos humanos, la coordinación de los programas de educación e información pública de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos, y el entablar un diálogo con los gobiernos con

miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos⁸⁹⁰. Asimismo, la Oficina guía su trabajo también con base en la Carta de la ONU, en la Declaración Universal y otros instrumentos internacionales de derechos humanos que le siguieron, incluida la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

En el desempeño de sus funciones la Oficina presta asistencia a gobiernos, ofreciendo conocimientos especializados y capacitación técnica en áreas como administración de la justicia, reforma legislativa y proceso electoral, y apoya a entidades encargadas de proteger los derechos humanos para que puedan cumplir con sus obligaciones⁸⁹¹. En el ejercicio de sus funciones, realiza labores de carácter temático, de establecimiento de normas, de supervisión, de aplicación sobre el terreno y de educación en derechos humanos. Como explica la misma OACNUDH:

“Its **thematic work** identifies and targets gaps in the existing human rights system, leading protection and research and addressing contemporary issues, such as climate change and gender-based violence, from within a human rights framework.

In its **standard-setting work**, OHCHR contributes to the development of new international norms to advance human rights protection and entitlement.

Its **monitoring work** aims to ensure that these standards are implemented in practice and thus contributes to making human rights a reality.

Through its work on **implementation** in the field, OHCHR looks for early warning signs of human rights crises and deteriorating situations, offering technical assistance to Governments and ready to deploy staff and resources when crises develop.

⁸⁹⁰ Vid A/RES/48/141, de 20 de diciembre de 1993, párr. 4, d), e) y g).

⁸⁹¹ Para más información, Vid <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhatWeDo.aspx>, consultado el 02 de septiembre de 2011.

OHCHR also works to increase **human rights education** and awareness. It seeks to empower people to access their rights and, by using United Nations human rights bodies and mechanisms effectively, to become agents of change (...)"⁸⁹².

Así, en el ámbito temático, la OACNUDH se ha centrado recientemente en asuntos como: la lucha contra la discriminación; los niños; el cambio climático y el medio ambiente; los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho a la salud, a la vivienda, a la alimentación y al agua; el VIH/SIDA; la evaluación y planificación de los derechos humanos por países; los derechos humanos en el ámbito empresarial; los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo; los derechos humanos y la discapacidad; la educación y la capacitación en derechos humanos; la integración de los derechos humanos; la labor de vigilancia y las investigaciones en el ámbito de los derechos humanos; los derechos humanos en las operaciones de paz; los pueblos indígenas y las minorías; los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho al desarrollo, incluida la reducción de la pobreza; entre otros⁸⁹³.

Para el bienio 2010 y 2011, de acuerdo con el Plan Estratégico de la Oficina, son seis las áreas temáticas de prioridad: 1) *el combate contra la discriminación*, en particular la discriminación racial, la discriminación con base en el sexo, religión y contra las personas marginalizadas; 2) *el combate contra la impunidad*, el fortalecimiento de la prestación de cuentas, del Estado de derecho y de la sociedad democrática; 3) *el asegurar los derechos económicos, sociales y culturales*, combatir la desigualdad y la pobreza, en el contexto de las crisis económica, alimentar y climática; 4) *la protección de los derechos humanos en el contexto de las migraciones*; 5) *la protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado, violencia e inseguridad*; 6) el

⁸⁹² OACNUDH, "*Working with the...*", *op. cit.*, p. 4, (negritas del texto original).

⁸⁹³ Otros de los temas de los que se ha encargado son: el racismo; el estado de derecho y la democracia, incluida la administración de justicia, el buen gobierno, la responsabilidad, la impunidad y las iniciativas de lucha contra la corrupción; las políticas de seguridad; el comercio y la globalización; la trata de personas; la justicia de transición, así como los derechos humanos de la mujer y asuntos de género. *Vid* OACNUDH, "*Working with the...*", *op. cit.*, pp.4 y 5.

fortalecimiento de los mecanismos de derechos humanos y el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos⁸⁹⁴.

Como hemos visto en el Capítulo 4, el programa de cooperación técnica en el campo de los derechos humanos ha estado en funcionamiento desde 1955 con el objetivo de asistir al Estado que lo solicite en el fortalecimiento de las estructuras nacionales relativas a los derechos humanos y al imperio de la ley. El programa es amplio y ofrece asistencia práctica para construcción de infraestructuras regionales y nacionales, además de enfocar en varias otras áreas, como la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en las leyes y políticas nacionales; en la formulación de planes de acción y formación en derechos humanos; la promoción de una cultura de derechos humanos⁸⁹⁵. Tal asistencia se ofrece en la forma de servicios técnicos, cursos de entrenamiento, talleres, becas, elaboración de documentación y evaluación de las necesidades de un país.

Entre los países que han recibido asistencia por parte de la Oficina del Alto Comisionado hasta el 2005 se encontraban Chad, Gabón, Guinea-Bissau, Liberia, Malawi, Sierra Leona, Somalia, Sudán, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Uruguay, Azerbaiyán, Croacia, antigua República Yugoslava de Macedonia, Turkmenistán, Federación Rusa, Afganistán, China, Irán, Mongolia, Nepal, Papúa Nueva Guinea, Sri Lanka, Islas Salomón, Timor-Leste, Marruecos, Palestina e Yemen⁸⁹⁶.

En lo relativo a las becas de estudio y perfeccionamiento, la Oficina cuenta con un programa de becas de formación destinado a potenciar el papel y la participación de la sociedad civil en los mecanismos de las Naciones Unidas. En este ámbito, existen actualmente cuatro programas de becas con el

⁸⁹⁴ Vid High Commissioner's Strategic Management Plan 2010-2011, disponible en la pagina de internet de la Oficina del Alto Comisionado.

⁸⁹⁵ Vid <http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/TechnicalCooperationIndex.aspx>, consultado el: 2 de septiembre de 2011.

⁸⁹⁶ Vid High Commissioner's Annual Report 2005, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/about/docs/annualreport2005.pdf>, consultado el 05 de septiembre de 2011, pp. 122 y 123.

objetivo de fortalecer la capacidad de grupos o individuos particulares, como lo son las poblaciones indígenas, las minorías, los ciudadanos de países menos adelantados (PMA) y el personal de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos⁸⁹⁷. Asimismo, se imparten talleres de formación y seminarios destinados al seguimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados, que tienen como destinatarios principales los diferentes actores de la sociedad civil, como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, miembros de ONGs y representantes de la prensa, así como representantes de gobiernos interesados que lo soliciten⁸⁹⁸.

Sobre las *actividades de información pública* realizada por la OACNUDH, existen cinco categorías principales de publicaciones elaboradas por la Oficina: Los *folletos informativos*, que presentan datos sobre muchas cuestiones relativas a los derechos humanos; los *documentos sobre temas especiales*, que exploran más a fondo algunas cuestiones específicas; el *material didáctico y de formación de la OACDH*, que son guías y manuales dirigidos a indígenas, minorías, grupos profesionales e instituciones docentes; el *material de referencia*, es decir los instrumentos fundamentales de derechos humanos y jurisprudencia; y las *nociones básicas de derechos humanos*, con el objetivo de informar al público en general acerca de la labor de derechos humanos que desempeña la Organización de las Naciones Unidas⁸⁹⁹. Entre las publicaciones recientes de la Oficina, se encuentra material sobre temas como igualdad de género en las estrategias de salud; evaluación de las actividades

⁸⁹⁷ Vid OACNUDH, “*Working with the...*”, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁹⁸ Como señala la Oficina del Alto Comisionado: “Training workshops give civil society actors the opportunity to learn about specific human rights mechanisms and how to strengthen their engagement with them. The training workshop on follow-up to treaty body recommendations is for national civil society actors and aims to build their capacity to engage with the treaty bodies. OHCHR engages with NHRIs, NGOs and representatives of the media at the national level in these workshops to build capacity and encourage the creation of networks of national actors to support the implementation of the respective human rights treaty body recommendations. Since 2003, OHCHR has carried out training workshops on follow-up in every region of the world. The training programme serves as a framework for the establishment of national civil society network groups to follow up the human rights treaty reporting process and sustain a constructive national dialogue on issues related to the work of the human rights treaty bodies. OHCHR also provides training directly to interested Governments through workshops and seminars, and encourages civil society to take part in these activities”. ONU, “*Working with the...*”, *op. cit.*, p. 23.

⁸⁹⁹ Vid OACNUDH, “*Working with the...*”, *op. cit.*, p. 25.

de entrenamiento en derechos humanos; principios y directrices sobre trata de personas; derecho al agua; Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, entre otras⁹⁰⁰.

3. El Examen Periódico Universal

Como hemos visto anteriormente, el Examen Periódico Universal consiste en un mecanismo de revisión del cumplimiento de las obligaciones y compromisos de derechos humanos de los 193⁹⁰¹ Estados de las Naciones Unidas, que tiene lugar a cada cuatro años en el seno de un Grupo de Trabajo creado en el marco institucional del Consejo de Derechos Humanos y que está conformado por los mismos miembros de este órgano. Igualmente, hemos mencionado que el principal producto del EPU consiste no sólo en el balance de la situación de derechos humanos de todos los países, sino también y principalmente en las recomendaciones formuladas individualmente por los Estados, las cuales el Estado examinado tiene plena libertad de adoptar o no.

Entre las principales características del EPU se encuentran la *universalidad de participantes y de derechos evaluados*, el *carácter cooperativo*, el *acentuado rasgo intergubernamental*, la *complementariedad con los demás mecanismos* de promoción y protección de los derechos humanos en la ONU y su naturaleza, en este sentido, híbrida, dirigida tanto a la promoción como a la protección de los derechos humanos. Pero es su especial carácter promocional, alejado de los mecanismos tradicionales de protección, lo que hace que el estudio de su práctica en estos primeros cinco años de funcionamiento lo situemos en el presente Capítulo y no en el siguiente,

⁹⁰⁰ Vid <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/RecentPublications.aspx>, consultado el 05 de septiembre de 2011.

⁹⁰¹ En el momento de creación del Examen Periódico Universal los Estados miembros de las Naciones Unidas eran 192, pero desde 09 de julio de 2011 se incluye también en este listado Sudán del Sur.

dedicado exclusivamente a analizar el mecanismo de protección bajo el Consejo.

Debido a que, como se ha insistido, la creación del Examen Periódico Universal ha sido presentada como una de las principales medidas –si no la principal– para el combate a la politización y la utilización de dobles estándares presentes en la Comisión, los resultados obtenidos de este examen han estado directamente asociados al éxito o al fracaso del Consejo de una forma general, razón por la que es esencial conocer qué ha pasado en estos primeros años de actividad del Consejo a este respecto.

3.1. El funcionamiento del Examen Periódico Universal

Conforme se ha adelantado, la revisión en sí misma tiene lugar en Ginebra, en uno de los tres periodos de sesiones anuales realizados por dicho grupo de Trabajo, y se traduce en un diálogo interactivo entre Estado examinado y Estados miembros y observadores, con la realización de preguntas, respuestas y recomendaciones. El examen por país tiene un total de tres horas de duración y tiene por base la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal y los tratados internacionales de derechos humanos de los que sea parte el Estado, además de promesas y compromisos voluntarios asumidos por el Estado examinado. Asimismo, la revisión es facilitada por una “troika” elegida específicamente para cada uno de los exámenes y finaliza con la adopción de un informe final, que será aprobado posteriormente por el Consejo y de cuya elaboración el Estado examinado participa plenamente. El primer ciclo del EPU comenzó en abril de 2008 y se terminará a finales de 2011.

3.1.1. La puesta en marcha del mecanismo

Como resulta natural, debido a que el Examen Periódico Universal era una novedad introducida por la Res. 60/251 en el sistema de derechos humanos de la ONU, tal examen no pudo ser implementado inmediatamente después de la creación del Consejo de Derechos Humanos, sino que hizo falta un período de definición de cuestiones relativas a su funcionamiento en la práctica, como el tipo de documentos a ser utilizado en el examen, la metodología y métodos de trabajo, el cronograma de examen, entre otros. En este sentido, la estructura inicial fue elaborada por el Consejo en el paquete de construcción institucional, pero aún así quedaron cuestiones pendientes que fueron solucionadas por el Consejo en el inicio del segundo año y también paulatina y gradualmente, en la medida en que el nuevo procedimiento comenzó a ser puesto en marcha.

El efecto, el esqueleto del nuevo mecanismo, establecido por la Res. 60/251, de 2006, con la creación del Consejo de Derechos Humanos, fue definido en la Res. 5/1, conocida como *paquete de construcción institucional* y aprobada el 18 de junio de 2007. Una vez finalizada esta etapa preparatoria – también conocida como de construcción institucional, analizada en el Capítulo 4-, y ya iniciado el segundo año de funcionamiento del Consejo, restaba aún por desarrollar en mayor detalle la puesta en marcha real del EPU, lo que incluía, en particular, la adopción de directrices para la sumisión de información y el establecimiento del orden de la revisión.

En este orden de ideas, en el comienzo de agosto de 2007 se presentó el primer borrador no oficial sobre la adopción de directrices, concretándose el

procedimiento en la primera parte de la sexta sesión ordinaria del Consejo⁹⁰², realizada en septiembre del mismo año por medio de una decisión de este órgano⁹⁰³. También en la sexta sesión se definió el orden de la revisión para las tres sesiones de 2008, año en el que se iniciaron las sesiones del EPU⁹⁰⁴.

Si tomamos en cuenta la disposición de la Res. 5/1, de 2007, según la cual los miembros del Consejo tienen que ser evaluados durante su mandato, la puesta en marcha del EPU puede ser considerada un poco tardía, dado que algunos de los miembros iniciales del Consejo tuvieron un mandato de un año, habiendo expirado en junio de 2007, anteriormente por tanto a la adopción de las directrices y del calendario inicial de sesiones. Igualmente retrasada estaba otra cuestión básica, a saber, el papel y la forma de selección de la troika, sobre la cual aún no existía claridad a finales de 2007, al término de la 2ª parte de la 6ª sesión⁹⁰⁵.

Tal indefinición duró hasta las primeras sesiones del EPU, en abril, mayo y diciembre de 2008⁹⁰⁶, ya que sólo a partir de la práctica fue posible clarificar los métodos de trabajo del nuevo procedimiento. En razón de ello, las primeras revisiones fueron marcadas por una cierta tensión e incertidumbre sobre una serie de cuestiones importantes que permanecían en la oscuridad, tales como el acceso a la información presentada por las ONG y a las cuestiones previas presentadas por escrito; el tiempo disponible para que el Estado presentara el

⁹⁰² De forma extraordinaria, la sexta sesión del Consejo se dividió en dos partes: la primera se realizó entre los días 10 y 28 de septiembre de 2007 y la segunda entre los días 10 a 14 de diciembre de 2007.

⁹⁰³ Vid A/HRC/DEC/6/102, de 27 de septiembre de 2007.

⁹⁰⁴ De acuerdo con el paquete de construcción institucional, la orden de la revisión se determina por bloques, respetando varios criterios: los miembros deben ser revisados durante su mandato, los miembros iniciales deben ser revisados primero, se aceptan Estados voluntarios, respeto a la diversidad geográfica equitativa, mistura de miembros y de no miembros. Sobre la orden de revisión, la Secretaria del Consejo preparó un procedimiento de votación con base en los criterios que fueron establecidos por la Res. 5/1 de 2007, procedimiento que fue presentado y “simulado” en la 1ª semana de la 6ª sesión, con una segunda simulación para permitir un acuerdo sobre el orden de revisión para el primer ciclo. Vid ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session (complete), *op. cit.*, p. 12.

⁹⁰⁵ Vid ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session (complete), *op. cit.*, p. 13.

⁹⁰⁶ Las primeras sesiones del EPU se realizaron en el año de 2008: 7 a 18 de abril; 5 a 19 de mayo; 1 a 14 de diciembre.

informe y contestara a las preguntas; la conducción del diálogo interactivo; la transmisión de las sesiones por internet⁹⁰⁷, entre otros. En la primera mañana de funcionamiento del nuevo mecanismo, el Presidente del Consejo de Derechos Humanos circuló su Declaración final sobre las modalidades y prácticas⁹⁰⁸, postergando la decisión final sobre el formato del grupo de trabajo para después de la adopción del informe del examen sobre Bahréin⁹⁰⁹.

3.1.2. Las sesiones del grupo de trabajo del EPU en la práctica

Conforme se ha mencionado anteriormente, la sesión del grupo de trabajo se estructura de la siguiente manera: el Estado recibe cuestiones y recomendaciones por parte de Estados miembros y Estados observadores, después presenta un informe nacional y se pronuncia sobre las cuestiones y recomendaciones, aceptando o no estas últimas. De acuerdo con el documento del Presidente del Consejo, el Estado examinado tenía hasta sesenta minutos para presentar el informe nacional, responder a las cuestiones formuladas (por escrito u oralmente) y presentar opiniones finales al término del examen⁹¹⁰. En la práctica, tal fórmula ha funcionado bien y ha sido observada. Como también ya hemos visto, sólo los observadores estatales pueden participar del diálogo interactivo. Con respecto a las recomendaciones, otra posibilidad, que ha sido igualmente utilizada, es la de postergar su aceptación o rechazo para la etapa del debate en el pleno del Consejo.

Tanto el paquete de construcción institucional⁹¹¹ como la Declaración del Presidente n. 8/1⁹¹² prevén la posibilidad de que los Estados miembros y Estados observadores presenten *cuestiones previas*, que serían entregadas a

⁹⁰⁷ Vid ISHR, *Human Rights Monitor 08*, n. 66/2008, *op. cit.*, p. 38.

⁹⁰⁸ Vid A/HRC/8/L.1/8/PRST/1, de 09 de abril de 2008, sobre Modalidades y prácticas para el proceso del examen periódico universal.

⁹⁰⁹ Vid ISHR, *Human Rights Monitor 08*, n. 66/2008, *op. cit.*, p. 38.

⁹¹⁰ Vid A/HRC/8/L.1/8/PRST/1, de 09 de abril de 2008, pár. 7.

⁹¹¹ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 21

⁹¹² Vid A/HRC/PRST/8/1, de 9 de abril de 2008, pár. 1.

la troika y enviadas al Estado examinado por medio de la Secretaría. La expectativa inicial era de que la mayor parte de las cuestiones pudiesen ser realizadas por esta vía, debido a las ventajas de su utilización, entre ellas la de dar al Estado examinado la oportunidad de encontrar la información con anterioridad al examen y presentar una respuesta más completa, si así lo desease, aumentando el grado de profundidad de la revisión y dejando más tiempo libre para las recomendaciones durante la sesión del Grupo de Trabajo⁹¹³. No obstante, en el desarrollo de las revisiones, esta posibilidad no tuvo la acogida esperada, debido a que la mayor parte de las cuestiones fueron formuladas oralmente durante el diálogo interactivo⁹¹⁴. Una reserva importante, que merece la pena mencionar es que mientras las cuestiones presentadas a los Estados pueden ser previamente sometidas por escrito o pueden hacerse en el momento de la revisión de forma oral, *las recomendaciones, en cambio, sólo pueden ser presentadas durante el desarrollo del diálogo interactivo*. Con relación a la pregunta presentada oralmente por los Estados, ésta debe ser corta y, en la medida de lo posible, objetiva, debido al tiempo reducido para preguntas (dos minutos).

⁹¹³ Para BRETT: "This is where submitting written questions in advance is an advantage since there is no word limit on these, and no recommendations are included. The fact that the SuR may not respond is no different, since they do not always respond to oral questions, even if they have enough time to do so. Although the written questions are not included in the report of the WG,12 any response to them is. Advance written questions also give the SuR time to find the information and formulate a response if they wish to do so. Encouraging greater use of written questions would make sense in order to enhance the substance of the review. One way of doing this could be to have them distributed in written form, at least in the room, but preferably also as part of the documentation, for example, as an annex to the WG report so that it is clear what the question was to which the SuR responded as well as which questions were posed to which the SuR did not respond." BRETT, R., *A curate's egg. UN Human Rights Council: Year 3. 19 June 2008 to 18 June 2009*, Quaker UN Office, Geneva, 2009, p. 7.

⁹¹⁴ Para el ISHR, es cuestionable el valor de someter cuestiones escritas a la troika: "One of the clearer critical questions arising from the 1st session of the UPR related to the questionable value of submitting written questions to the troika for each country under review, and by extension the **value of the troika per se**. In the 1st session, less than half the States under review allocated time to address questions submitted to them via the troika, with only the Netherlands referring to the authors of specific questions submitted by the troika. This practice was continued through the 2nd session, and in the 3rd session, Botswana, Luxembourg, Burkina Faso, the Bahamas, and Luxembourg dedicated time to address written questions. However, by this stage only a small handful of States (almost exclusively European) continued to submit questions to the troika". ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 66/2008, *op. cit.*, p. 39, (negritas del texto original).

El texto del Presidente, de abril de 2008, había establecido que el informe del grupo de trabajo se consolidaría en un documento “detallado de sus deliberaciones, consistente en un resumen del diálogo interactivo, en el que se recogerán las recomendaciones y/o conclusiones formuladas por las delegaciones durante el diálogo interactivo”⁹¹⁵. En el inicio del primer ciclo de sesiones, aún no había claridad sobre si las recomendaciones se atribuirían a los Estados de forma individual o no. De igual forma, la declaración del presidente prevé que dicho informe final debe reflejar las recomendaciones formuladas durante el diálogo interactivo, señalando las que han sido aceptadas por el Estado examinado⁹¹⁶. Por lo general los informes del grupo de trabajo son adoptados en el pleno del Consejo, conforme a lo previsto en la Res. 5/1, de 2007, en el período de sesiones siguiente al de la realización del EPU. Así, en el 8º período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos se adoptaron los informes relativos a los 32 Estados examinados en los periodos de sesión 1 y 2 del EPU y así en adelante.

3.1.3. Las recomendaciones

Conforme ya se ha mencionado, las recomendaciones tienen naturaleza individual, ya que se entiende que emanan de un Estado y no del Consejo como un todo. Esto se ha traducido en la inclusión en los informes del grupo de trabajo de un párrafo, generalmente al final, donde se aclara que “Todas las conclusiones y/o recomendaciones que figuran en el presente informe reflejan la posición del Estado o Estados que las presentaron y/o el Estado examinado, y no debe interpretarse que han recibido el respaldo del conjunto del Grupo de Trabajo”⁹¹⁷.

⁹¹⁵ A/HRC/8/ PRST/1, de 09 de abril de 2008, pár. 8.

⁹¹⁶ *Vid Ibid*, pár. 10.

⁹¹⁷ *Vid*, entre otros informes, Informe del Grupo de Trabajo del EPU sobre Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, A/HRC/8/25, de 23 de abril de 2008, pár. 58.

La asignación de un carácter individual a las recomendaciones en el EPU tiene implicaciones negativas y positivas. Entre los aspectos negativos podemos citar el menor peso, en términos de legitimidad, si lo comparamos con una recomendación que hubiese sido adoptada por consenso entre los Estados. Asimismo, el hecho de que la recomendación emane de un Estado individual y debido al hecho de que no hay, hoy por hoy, un control del contenido de dichas recomendaciones por parte del grupo de trabajo puede permitir recomendaciones contrarias a los derechos humanos, problema del que trataremos más adelante. Otros inconvenientes son la repetición de los temas debido a la falta de coordinación entre las delegaciones –lo que significa una pérdida de tiempo considerable, tomando en cuenta las pocas horas con que cuenta el grupo de trabajo para realizar su sesión- y la tendencia de los Estados a concentrarse sobre sus asuntos de interés a la hora de formular sus preguntas y recomendaciones. Por otro lado, la implicación positiva está en la posibilidad de que, a la hora de diseñar una recomendación, se vaya más allá del mínimo denominador común que se suele alcanzar cuando se buscan consensos, permitiendo la profundización, amplitud y, quizás, diversidad en el tratamiento de los temas⁹¹⁸.

Desde el 2008, se habían emitido 12.384 recomendaciones hasta el 8º período de sesiones (mayo de 2010), lo que supone una media de 1.548 recomendaciones por sesión, que se caracterizan primordialmente por su *heterogeneidad y abundancia*. Así, por ejemplo, las recomendaciones las hay *claras, objetivas y acordes con las normas internacionales de derechos humanos*⁹¹⁹ ; como también las hay *muy amplias o “vacías”*⁹²⁰. Estas últimas

⁹¹⁸ Como ha afirmado la ONG ISHR: “The attribution of individual recommendations to States is now settled, and allows for the inclusion of recommendations that would not be able to enjoy the support of the Working Group as a whole, or would be weakened if they had to be subject to negotiations. A good example of an issue that has been included in the reports, despite some heated discussion, is recommendations on sexual orientation.⁶⁰ While there are concerns about the lack of collective ownership by the Working Group on the UPR, the value of having these recommendations seems to surpass the likely alternative of a consensus text that would ultimately contain very few strong recommendations”. ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 66/2008, p. 45.

⁹¹⁹ Por ejemplo: la formulada *para Chile por Uzbekistán*: “Adoptar medidas apropiadas para prevenir la tortura y asegurar la investigación debida e independiente de todas las denuncias de tortura, y velar por que la ley que defina la tortura se ajuste al artículo 1 de la

tienen por resultado que muchos Estados presentan y aceptan recomendaciones cuya implementación no supondrá ningún cambio real en la práctica, tornando inocuo el ejercicio del EPU.

Por otro lado, varias de las recomendaciones tienen un carácter más “*procedimental*”, como es el caso de las que sugieren la adopción de acciones como emitir invitaciones permanentes para los procedimientos especiales, ratificar tratados de derechos humanos, presentar informes retrasados a órganos de tratados o adecuar las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a los Principios de París⁹²¹. También están, por su turno, las que retoman observaciones finales de los órganos de tratados o recomendaciones de los procedimientos especiales, a veces en términos generales y en otras ocasiones de forma más específica⁹²².

Finalmente, algunas pocas se encuentran *desprovistas de sentido*⁹²³ -al menos del sentido que, hemos visto, deberían tener las recomendaciones: servir para mejorar el reconocimiento, garantía y protección de los derechos

Convención contra la Tortura”. A/HRC/12/10, de 4 de junio de 2009, pár. 96, recomendación 33; Véase también la formulada *para Congo por Ghana*: “Considerar la posibilidad de introducir medidas no privativas de libertad para los delincuentes, en particular para las mujeres, como medio de reducir el hacinamiento en las cárceles y la presión sobre las actividades de reintegración”. A/HRC/12/6, de 5 de junio de 2009, pár. 79, recomendación 16 y; la presentada *por Japón a Paraguay*: “Adoptar medidas adicionales en cuestiones relativas a la infancia, como la recopilación de datos estadísticos, el establecimiento de un sistema de supervisión y la mejora general de las medidas de protección del niño (Japón)”. A/HRC/17/18, de 28 de marzo de 2011, pár. 84, recomendación 5.

⁹²⁰ Como la que hizo Argelia para Vietnam: “Seguir cumpliendo las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales en los que es parte”. A/HRC/12/11, de 5 de octubre de 2009, pár. 99, recomendación 1.

⁹²¹ Los Principios de París son los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, fue desarrollado en una reunión técnica internacional organizada por el Centro de Derechos Humanos de la ONU en octubre de 1991, a la que asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas y sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. *Vid* Resolución de la Asamblea General A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993.

⁹²² Por ejemplo, recomendación de España para Nepal: “Cursar una invitación permanente a todos los procedimientos especiales”. A/HRC/17/5, de 8 de marzo de 2011, pár. 108, recomendación 6; y la de Dinamarca para Níger: “Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”. A/HRC/17/15, de 25 de marzo de 2011, pár. 76, recomendación 1.

⁹²³ Como la de Sri Lanka para Reino Unido, solicitando a este país que: “Considere la posibilidad de celebrar un referéndum sobre la conveniencia o no de una constitución escrita, preferentemente republicana, que incluya una carta de derechos”. A/HRC/8/25, de 23 de abril de 2008, pár. 56, recomendación 19.

humanos en el país examinado- debido a que o bien tratan temas que no están relacionados con la protección de los derechos humanos o pueden ser consideradas *contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, o, en fin, porque más que recomendaciones para mejorar son expresiones públicas de apoyo a determinadas prácticas, cuanto menos cuestionables desde la perspectiva de los derechos humanos, y que, precisamente por ello, se mencionan dándoles su respaldo por parte de Estados amigos o aliados utilizando para ello la vía de recomendaciones, que deberían servir para lo contrario: criticar para mejorar, no alabar para mantener. Ejemplos de esta práctica son las recomendaciones de Egipto para Afganistán, de Bangladesh para Tonga, de Sudan para China⁹²⁴ y de Egipto para Países Bajos. Así, concretamente en el examen de Afganistán, Egipto le ha hecho las siguientes recomendaciones, ambas aceptadas por el Estado examinado:

“Seguir resistiéndose a los intentos de aplicar valores o normas más allá de las normas de derechos humanos convenidas universalmente” (recomendación 20) y

“Seguir ejerciendo su derecho soberano a aplicar su legislación, incluso en relación con la pena de muerte, de conformidad con las normas de derechos humanos convenidas universalmente” (recomendación 46)⁹²⁵.

Asimismo, en su exposición durante el diálogo interactivo de Tonga, Bangladesh:

“58. (...) a) Recomendó que Tonga siguiera solicitando asistencia técnica y apoyo financiero para mejorar los servicios educativos, reformar la Constitución del Reino y desarrollar actividades de promoción de los derechos humanos. Indicó que el objetivo del Examen Periódico Universal no era imponer los valores de una sociedad a otra y observó que si la sociedad tradicional de Tonga no autorizaba las relaciones sexuales consensuales entre

⁹²⁴ Vid Human Rights Watch, *Reeducation Through Labor in China*, <http://www.hrw.org/legacy/campaigns/china-98/laojiao.htm>, consultado el 23 de mayo de 2011. A/HRC/11/25, de 29 de mayo de 2009, párr. 45 y párr. 114, recomendación 31.

⁹²⁵ A/HRC/12/9, de 20 de julio de 2009, párr. 95.

parejas del mismo sexo, no se deberían imponer medidas en ese sentido al país, puntualizando que eso estaba fuera del ámbito de las normas de derechos humanos universalmente aceptadas. Al no existir un tratado que obligara a Tonga a hacer otra cosa, b) recomendó que el Gobierno siguiera penalizando las relaciones homosexuales consensuadas, de conformidad con la legislación nacional de Tonga, toda vez que éstas estaban fuera del ámbito de las normas de derechos humanos de aceptación universal”⁹²⁶.

El país examinado (Tonga) no aceptó la recomendación de Bangladesh y lo justificó con base en que: “Si bien las leyes actuales permiten sancionar algunos tipos de conducta sexual consensual, Tonga es una sociedad cristiana que cree en la tolerancia y el respeto de la diferencia. Ese respeto por la diferencia concede un margen de apreciación muy amplio a los legisladores así como a otros interesados y favorece el debate sobre la igualdad en la sociedad”⁹²⁷.

En la revisión de China, llama la atención el comentario de Sudan sobre el “sistema de reeducación mediante el trabajo”, que es un sistema de detención y punición administrativa, impuesto a personas que cometieron infracciones menores, pero que legalmente no son consideradas criminales, y que es objeto de críticas por parte de las ONG y de algunos Estados. Las críticas se deben a que el inculcado no tiene derecho a ser escuchado, ni a asesoría de un abogado ni a ningún tipo de determinación judicial. Asimismo, se dice que suele ser utilizado para encarcelar disidentes políticos y religiosos, entre otros problemas. A este respecto, Sudán *felicito* a China por sus esfuerzos para promover la democracia y el Estado de derecho, incluyendo las medidas relativas al sistema judicial y en específico al sistema de reeducación mediante el trabajo, entendiendo que tal sistema tiene por base la realidad china y debe ser valorado como tal. Finalmente, recomendó al país examinado: “Impulsar de manera activa y prudente la reforma de la reeducación mediante el trabajo de acuerdo con las realidades nacionales, para que todo se ajuste a su sistema”.

⁹²⁶ A/HRC/8/48, de 5 de junio de 2008, pár. 58.

⁹²⁷ A/HRC/8/48, de 5 de junio de 2008, pár. 65.

Entre los ejemplos más notorios de recomendaciones contrarias a la normativa internacional de protección de los derechos humanos está la *recomendación de Cuba, en el examen de China*, en la que sugiere a este país: “Evitar, en estricto cumplimiento de la ley, la impunidad de las personas que se autocalifican de defensores de los derechos humanos con el objetivo de atacar los intereses del Estado y el pueblo de China”⁹²⁸. Otro ejemplo que salta a la vista es la *recomendación de Egipto a los Países Bajos*, ocasión en la que Egipto, haciendo referencia a una encuesta reciente según la cual la sociedad del Estado examinado apoyaba la reinstauración de la pena de muerte, le recomendó: “Iniciar un debate sobre la pena de muerte, con miras a llegar a conclusiones que estén en armonía con las normas internacionales de derechos humanos”⁹²⁹. Egipto también protagonizó otro episodio controvertido, en el que demostró su *objeción* a una recomendación formulada a Ecuador por Eslovenia sugiriendo que el país examinado pusiera más empeño en obtener la no discriminación con base en la orientación sexual y en la identidad de género⁹³⁰.

Con relación a la aceptación o rechazo de las recomendaciones, los Estados han adoptado diferentes posturas desde un primer instante: algunos Estados *aceptaron todas las recomendaciones*, como por ejemplo Ecuador, Finlandia, Argentina, Túnez y Uruguay⁹³¹. Otros *sólo aceptaron algunas, dejando las demás para consideración posterior*, como Argelia, Bahréin,

⁹²⁸ A/HRC/11/25, de 29 de mayo de 2009, pár.114, recomendación 34.

⁹²⁹ A/HRC/8/31, de 13 de mayo de 2008, pár. 23 y pár. 78, recomendación 2.

⁹³⁰ Como describe BRETT: “The height of absurdity was reached by Egypt objecting to the inclusion of a recommendation (on non-discrimination on the grounds of sexual orientation, not surprisingly) which the State concerned (Ecuador) had accepted – at this point, the balance of opinion in the Council was clear that one State could not veto another State’s right to accept a recommendation in relation to its own human rights situation”. BRETT, R., “*Digging foundations or...*” *op. cit.*, p. 12.

Para la recomendación en cuestión, *Vid.* A/HRC/8/20, de 13 de mayo de 2008, pár. 32 y pár.60, recomendación 6.

⁹³¹ *Vid.* A/HRC/8/20, de 13 de mayo de 2008, pár. 61; A/HRC/8/24, de 23 de mayo de 2008, pár. 50; A/HRC/8/34, de 13 de mayo de 2008, pár. 64; A/HRC/8/21, de 22 de mayo de 2008, pár. 83; A/HRC/12/12, de 4 de junio de 2009, pár. 78 respectivamente.

Indonesia y Marruecos⁹³²; mientras que otros decidieron *postergar su posición con relación a las recomendaciones para más adelante*, como es el caso de Reino Unido, Países Bajos, India, Polonia, República Checa y Sudáfrica, entre otros⁹³³. Algunas de las fórmulas utilizadas para dejar abierta la postura estatal han sido afirmar que el Estado “ha tomado conocimiento de esas recomendaciones y las estudiará y les dará respuesta a su debido tiempo”⁹³⁴ o que “las siguientes recomendaciones se referían a medidas que ya se estaban aplicando o que ya se habían llevado a efecto, y que el Gobierno examinaría con mayor detenimiento”⁹³⁵.

Otra práctica que se ha observado es la de hacer promesas y compromisos voluntarios por ocasión de su presentación en el EPU, como en el caso de Filipinas, Sudáfrica, Argentina, Túnez y Bahrein, entre otros⁹³⁶.

Con relación a las respuestas a las recomendaciones, se trata de un tema crucial, ya que, como ya hemos visto, sólo las recomendaciones aceptadas por el Estado examinado serán implementadas. Por otro lado y casi paradójicamente, el Estado examinado tiene un importante margen en este ámbito debido al carácter cooperativo del mecanismo, que le permite una amplia libertad a la hora de decidir cuáles recomendaciones aceptar y cuáles rechazar. Tal libertad es, como también ya se ha mencionado, a la vez una debilidad y una fortaleza del EPU.

⁹³² Vid respectivamente A/HRC/8/29, de 23 de mayo de 2008, para 69 y 70; A/HRC/8/19, de 22 de mayo de 2008, párr. 60 y 61; A/HRC/8/23, de 14 de mayo de 2008, párr. 77 y 78; A/HRC/8/22, de 22 de mayo de 2008, párr. 75 y 76.

⁹³³ Vid A/HRC/8/25, de 23 de abril de 2008, párr. 57; A/HRC/8/31, de 13 de mayo de 2008, párr. 79; A/HRC/8/26, de 23 de mayo de 2008, párr. 87; A/HRC/8/30, de 23 de mayo de 2008, párr. 55; A/HRC/8/33, de 23 de mayo de 2008 y; A/HRC/8/32, de 23 de mayo de 2008, párr. 68 respectivamente.

⁹³⁴ Informe del Grupo de Trabajo del EPU sobre Pakistán, A/HRC/8/42, de 4 de junio de 2008, párr. 107.

⁹³⁵ Informe del Grupo de Trabajo del EPU sobre Uzbekistán, A/HRC/10/83, de 11 de marzo de 2009, párr. 106.

⁹³⁶ Vid A/HRC/8/28, de 23 de mayo de 2008, párr. 60; A/HRC/8/32, de 23 de mayo de 2008, párr. 70; A/HRC/8/34, de 13 de mayo de 2008, párr. 66 a 70; A/HRC/8/21, de 23 de mayo de 2008, párr. 84 y; A/HRC/8/19, de 22 de mayo de 2008, párr. 62 respectivamente.

Existen, así, varios tipos de respuestas, que van más allá de la aceptación y del rechazo y algunas de ellas en la práctica se corresponden a formas veladas de rechazar. Siguiendo a MACMAHON, se pueden distinguir claramente cuatro tipos de respuesta: a) *aceptación*, b) *rechazo*, c) *respuesta general* y d) *sin respuesta*⁹³⁷. Mientras que los conceptos de aceptación, rechazo y ausencia de respuesta son auto-explicativos, es importante especificar qué se entiende por “respuesta general”. Las respuestas generales son aquellas que tratan del asunto, ofreciendo una opinión, pero no expresan abiertamente la posición estatal de aceptación o rechazo, lo que para MACMAHON parecen constituir, en la práctica, rechazos informales: “general responses are mainly comments on the subject matter recommendation, without clearly stating acceptance or rejection. Further research on this issue is needed, but many of these responses appear to be *de facto* rejections of recommendations without so stating officially”⁹³⁸.

En ocasiones, los Estados afirmaron que “toman nota de la recomendación”, pero en la práctica no expresaron de forma inequívoca su posición al respecto. Muchos Estados también consideran las recomendaciones como “ya implementadas o en proceso de implementación”, lo que significa en la práctica que no se adoptará ninguna acción adicional al respecto. Ante la gran incertidumbre que imperaba con relación a las respuestas de los Estados, después de la adopción del Informe del Grupo de Trabajo del EPU sobre Israel se hizo una interpretación del párrafo 32 de la Resolución 5/1, en la que se les pide a los Estados que “tomen nota” de las recomendaciones no aceptadas.

⁹³⁷ Vid. MCMAHON, E., “Herding Cats and Sheep: Assessing State and Regional Behaviour in the Universal Periodic Review Mechanism of the United Nations Human Rights Council. July 2010, disponible en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/McMahon_Herding_Cats_and_Sheeps_July_2010.pdf, consultado el 10 de enero de 2011, p. 10.

⁹³⁸ *Ibid*, p. 10.

Sobre los rechazos, en principio estos deberían ser justificados, aunque no hay una disposición jurídica que obligue a los Estados a hacerlo. Asimismo, las razones utilizadas para rechazar las recomendaciones han sido variopintas: ha habido Estados que *han ofrecido explicaciones detalladas de las razones para su rechazo*, como Alemania y Reino Unido⁹³⁹; otros han justificado con base en la *prevalencia de la legislación nacional y/o relativismo cultural*, como Colombia⁹⁴⁰, Mauritania⁹⁴¹ y Andorra⁹⁴². A este respecto, es importante recordar

⁹³⁹ Vid A/HRC/11/15/Add.1, de 20 de mayo de 2009.

⁹⁴⁰ Durante el diálogo interactivo sobre Colombia, Eslovenia recordó la preocupación expresada por el Comité de Derechos Humanos en 2004 con relación a que Colombia no permitía la objeción de conciencia al servicio militar, recomendando, entre otras medidas, que Colombia “reconociera ese derecho en la legislación y en la práctica, y velara por que se tuviera en cuenta en los métodos de reclutamiento”. A tal recomendación, rechazada por Colombia, se respondió que: “El marco jurídico y la Constitución de Colombia establecen que todos los ciudadanos tienen obligación de alistarse al servicio militar cuando las circunstancias así lo exijan, para defender la soberanía nacional y las instituciones públicas y para asegurar condiciones de seguridad a todos los ciudadanos. Esta obligación ha sido confirmada en numerosas ocasiones por la jurisprudencia de la Corte Constitucional”. A/HRC/10/82, de 9 de enero de 2009, pár. 37, a) y A/HRC/10/82/ Add. 1, pág. 6.

Otros Estados, como Uzbekistán, entre otros, han afirmado que estudiarían la conformidad de las recomendaciones con su legislación nacional y que comunicarían sus respuestas a su debido tiempo. Vid Informe del Grupo de Trabajo del EPU sobre Uzbekistán, A/HRC/10/83, de 11 de marzo de 2009, pár. 105.

⁹⁴¹ Así, entre las recomendaciones no aceptadas por Mauritania están la de “Eliminar lo antes posible las disposiciones del Código Penal que permiten la imposición de la pena de muerte por homosexualidad” (Francia) y la de “Garantizar que la pena de muerte no se aplique en caso de relaciones consensuadas entre adultos del mismo sexo y que en el Código Penal no se penalicen este tipo de relaciones”. Durante el diálogo interactivo la delegación mauritana ha señalado que “el Código Penal, que contenía penas contra las personas del mismo sexo que mantuvieran relaciones sexuales entre sí, se inspiraba en la *sharia*, la ética personal y las peculiaridades del país. Las disposiciones pertinentes se estudiarían en detalle a fin de ajustarlas a las normas internacionales”. A/HRC/16/17, de 4 de enero de 2011, pár. 93.3, 93.4 y 73.

⁹⁴² Con relación a la recomendación por parte de los Países Bajos para que descriminalizara el aborto en determinadas circunstancias, como por ejemplo en los casos de violación, Andorra la rechazó con base en que el derecho a la vida está protegido en su derecho interno, afirmando, además, que este tipo de práctica (el aborto) no ocurría en el país: “14. Face a la préoccupation manifestée par le CEDAW dans son rapport de l’année 2001 en ce qui concerne l’existence de lois punitives faisant référence à l’avortement qui pourraient amener à la pratique d’avortements clandestins pouvant mettre en danger la santé des femmes, la Principauté tient à affirmer que vu les dimensions du pays ce genre de pratique n’existe pas. Si nous tenons en compte nos antécédents historiques et institutionnels où le droit à la vie est protégé dans ces différentes phases tel que le stipule l’article 8 de la Constitution et typifié aux articles 107, 108, 109 (délits contre la vie humaine) du Code pénal, la dépénalisation de l’avortement, l’Andorre doit procéder à d’importants changements législatifs qui nécessitent l’approbation par une majorité parlementaire fait que nous ne pouvons pas garantir à la date d’aujourd’hui. Nous pouvons cependant nous engager à étudier ces changements à moyen terme”. A/HRC/16/8/Add.1, de 28 de febrero de 2011. Vid también A/HRC/16/8, de 4 de enero de 2011, pár. 46 y 84.18.

el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados⁹⁴³, de acuerdo con el cual no se pueden invocar provisiones del derecho interno como justificativas para incumplir las obligaciones de derecho internacional. El rechazo de recomendaciones que reflejan tales obligaciones de derechos humanos tan sólo con base en la ley doméstica es, a la vista del Derecho Internacional Público generalmente aplicable, inválido, lo que parece haber sido suavizado en el caso del EPU debido al fuerte contenido de libre albedrío estatal que prevalece en todo el proceso.

También hubo Estados que argumentaron que no las aceptaban porque éstas *padecían de vicios relacionados a los hechos materiales en los que se fundamentaban* (es el caso de Egipto, quien rechazó siete recomendaciones debido a que éstas eran “inexactas y/o incorrectas en cuanto a los hechos”⁹⁴⁴), de Uzbekistán (quien entendió que siete de las recomendaciones que le fueron formuladas eran “inaceptables debido a que no corresponden a los hechos”) y de Singapur, que entendió que las recomendaciones rechazadas se basaban en premisas incorrectas⁹⁴⁵. Los hubo también los que argumentaron con base en la falta de recursos, como Micronesia⁹⁴⁶, Islas Marshall⁹⁴⁷ y Andorra⁹⁴⁸.

⁹⁴³ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, en vigor desde 27 de enero de 1980, art. 27.

⁹⁴⁴ A/HRC/14/17, de 26 de marzo de 2010, pár. 98.

⁹⁴⁵ Vid A/HRC/18/11, de 11 de julio de 2011.

⁹⁴⁶ Micronesia atribuyó las dificultades para hacer frente a los problemas de derechos humanos a la falta de recursos: “The Constitution of the Federated States of Micronesia was the supreme law of the land. It guaranteed the right to life, liberty, equal protection, and due process of law. But many of the challenges Micronesia faced in addressing human rights issues were deprived, not from the lack of regard for law and human dignity, but from limited capacity and resources. The Federated States of Micronesia overwhelmingly supported many of the recommendations made by countries, but it was mindful of its limited capacity and resources to implement necessary laws or carry out the recommended activities”. A/HRC/16/L.41, de 6 de abril de 2011, pár. 669.

⁹⁴⁷ Las Islas Marshall han alegado falta de recursos para rechazar la recomendación de instaurar instituciones nacionales de derechos humanos: “Regarding recommendations 56.9 to 56.12, on the establishment of a national human rights institution, the delegation stated that the Marshall Islands cannot at this time consider these recommendations due to limited national resources. It stated that the strengthening of the Women’s Office under the Ministry of Internal Affairs should occur before consideration of a national human rights institution”. A/HRC/16/L.41, de 6 de abril de 2011, pár. 596.

⁹⁴⁸ En el debate del informe en el pleno, Andorra justificó su no adhesión a tratados de derechos humanos con base en la falta de recursos: “Andorra supported the idea of an international solidarity in particular for the ratification of human rights conventions. However it

Finalmente, ha habido casos en los cuales los países se apoyaron en juicios sobre las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por ejemplo, Uzbekistán entendió que siete de las recomendaciones que le fueron formuladas no formaban parte de sus obligaciones internacionales en virtud de las normas de derechos humanos internacionalmente acordadas por éste país⁹⁴⁹ y Pakistán entendió que algunas recomendaciones no estaban en el escenario de los derechos humanos universalmente reconocidos⁹⁵⁰.

Con respecto a la heterogeneidad de las recomendaciones formuladas durante el EPU, MCMAHON ha desarrollado una clasificación de ellas, según el tipo de acción que sugieren y el coste que dicha acción supone para el Estado examinado. Como explica el autor: “In general Category 1 requires the least cost and effort to the State under Review, while Category 5 represents the greatest potential cost, as specific and tangible actions are being requested. I hypothesize, based on rational choice theory, that the percentage of recommendations accepted will tend to decline as the perceived cost to the state of accepting these recommendations increases. So states should find Category 1 recommendations easiest to accept and those from Category 5 hardest to embrace. I also suggest that Category 5 recommendations will generally tend to be the farthest reaching and most important”⁹⁵¹.

Por consiguiente, en la *categoría 1* están las recomendaciones *que requieren que se realice una acción de naturaleza limitada*, por ejemplo las que no se dirigen directamente al Estado examinado o que le sugieren a éstos que compartan las óptimas experiencias o soliciten ayuda financiera o de otra naturaleza a la comunidad internacional⁹⁵²; en la *categoría 2* estarían las que

was not easy for Andorra to adhere to new conventions due to its limited human and financial resources”. A/HRC/16/L.41, de 6 de abril de 2011, párr. 491.

⁹⁴⁹ Vid A/HRC/10/83, de 11 de marzo de 2009, párr. 107.

⁹⁵⁰ Vid A/HRC/8/42, de 4 de junio de 2008.

⁹⁵¹ MCMAHON, E., “Herding Cats and...”, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁵² Por ejemplo, Vid la *recomendación de Ghana en el EPU Botsuana* en el sentido de “recabar la contribución de la comunidad internacional para las actividades del Gobierno en la esfera de la promoción de los derechos”. A/HRC/10/69, de 13 de enero de 2009, párr. 92, recomendación 27 y; la *recomendación de Filipinas para Emiratos Árabes Unidos*: “Compartir con otros países sus experiencias y prácticas óptimas en el establecimiento de mecanismos y

solicitan que se dé continuidad a una acción, con la utilización de verbos como “continuar”, “perseverar” o “seguir”⁹⁵³. La *categoría 3* contiene las que *solicitan que se considere adoptar una acción que supone un cambio*, con la utilización de verbos como “considerar” o “revisar”⁹⁵⁴. La *categoría 4* incluye las que *piden la adopción de una acción general*, utilizando expresiones como “adoptar medidas”, “estimular”, “promover”⁹⁵⁵. Finalmente, la *categoría 5* alcanzaría las que *solicitan adoptar una acción específica*, con la utilización de verbos como “adoptar”, “establecer”, “ratificar”⁹⁵⁶.

En sus estudios de las recomendaciones del EPU que, insistimos, utilizaron datos de hasta la 5ª sesión del EPU, MC MAHON concluyó, entre otras cosas, que la mayor parte de las recomendaciones cae en las categorías 4 y 5; que prácticamente 2/3 de las recomendaciones formuladas habían sido aceptadas por los Estados examinados; que los Estados que elaboran las recomendaciones tratan de hacer de ellas lo más aceptable posible para el Estado examinado y; que más de la mitad de los rechazos se encuentran en la categoría 5, la más directa y asertiva⁹⁵⁷. Más allá de la dificultad intrínseca para hacer tal tipo de estudio –la valoración misma de las recomendaciones tiene su grado de subjetividad– y de su limitación temporal, el mismo nos sirve como reflejo una vez más de tendencias como *la variedad de formulas para las recomendaciones*, *la presencia frecuente de recomendaciones inocuas o “matizadas”* y *la resistencia a recomendaciones que supongan cambios más*

legislación nacionales y el fomento de la cooperación internacional para acabar con la trata de personas”. A/HRC/10/75, de 12 de enero de 2009, pár. 91, recomendación 23.

⁹⁵³ Véase la recomendación de Canadá en el EPU de Japón: “Seguir adoptando medidas para que disminuya la incidencia de la violencia contra las mujeres y los niños, entre otras cosas, velando por que los agentes del orden sean capacitados en materia de derechos humanos, y financiar los centros de recuperación y asesoramiento para las víctimas de la violencia”. A/HRC/8/44, de 30 de mayo de 2008, pár. 60, recomendación 14.

⁹⁵⁴ Como las recomendaciones de Suiza en el EPU de Cuba: “considerar la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura” y “considerar la posibilidad de adoptar medidas posteriormente para completar esa supresión (de la pena de muerte)”. A/HRC/11/22, de 5 de octubre de 2009, para 131, recomendaciones 4 y 13.

⁹⁵⁵ Un ejemplo consistiría en la recomendación de Francia para Mali: “adoptar las medidas necesarias para reducir las prácticas discriminatorias y la violencia contra la mujer”. A/HRC/8/50, de 13 de junio de 2008, pár.56, recomendación 5.

⁹⁵⁶ Como la recomendación de Chile para Burkina Faso en la que Chile recomendó a este país que: “aboliera la pena de muerte”. A/HRC/10/80, de 7 de enero de 2009, pár. 38.

⁹⁵⁷ Vid MCMAHON, E., “*Herding Cats and...*”, *op. cit.*, pp. 15 a 18.

“fuertes”. Esta última postura –de matizar el peso de la recomendación y de sopesar la relación coste-beneficio de la recomendación formulada antes de aceptarla- por lo demás es más que esperada y ha sido una constante a lo largo de la historia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Como se puede observar, el alto número de recomendaciones formuladas y el alto porcentaje de aceptación a ellas no conlleva necesariamente una fórmula automática de éxito del EPU, principalmente si tenemos en cuenta que el objetivo de una revisión de tal tipo es apoyar el fortalecimiento de los derechos humanos en el terreno, para lo que es esencial el seguimiento de la implementación de las recomendaciones. A este respecto, factores como su amplio número, su heterogeneidad, amplitud y naturaleza controvertida dificultan tal proceso de evaluación y de implementación.

3.1.4. Tendencias en el diálogo interactivo

Durante el diálogo interactivo han aparecido con cierta frecuencia algunos patrones, que nos llevan a identificar la existencia de algunas *tendencias que resultan de interés*, a saber:

- a) la *práctica de llevar a “Estados amigos” para que hagan críticas y comentarios favorables durante el examen* –práctica que, ya hemos visto, también se produce en las recomendaciones- dejando, así, menos tiempo a los debates verdaderamente críticos sobre la situación de los derechos humanos en el país. Para MATIYA: “There is also the problem of friendly countries ‘praising each other’ on good human rights records instead of focusing on problems and challenges that the State under review is facing”⁹⁵⁸. Asimismo, como explica la ONG ISHR: “The first

⁹⁵⁸ MATIYA, J., “Repositioning the international human rights protection system: the UN Human Rights Council”, *C.L.B.*, Vol. 3, n. 2, June 2010, p. 321.

negative trend in the interactive dialogue became apparent at the very outset of the review of Bahrain. Palestine (on behalf of the Arab Group) and twelve ‘friendly States’ commended Bahrain for its comprehensive report and for its ‘range of achievements’ and ‘wealth of experience in human rights’. However, none of them put forward critical comments, questions or recommendations. The practice reached a dangerous low in the review of Tunisia, when the **list of speakers was so dominated by ‘friendly States’** that it appeared an orchestrated exercise in filibustering. This occurred again in case of the United Arab Emirates in the 3rd session. The lack of critical comments and recommendations resulted in reports of the Working Group that are less likely to reflect the reality of the situation of human rights on the ground, diminishing the possibility that the first objective of the UPR to ‘improve of the human rights situation on the ground’ could be realised”⁹⁵⁹

- b) *la escasez de comentarios verdaderamente críticos y la prevalencia de los comentarios elogiosos*, consecuencia de lo anterior. Esto ha sucedido no sólo como regla general –por ejemplo, en el caso de Brasil⁹⁶⁰ los comentarios positivos sobrepasaron holgadamente los comentarios críticos- sino también en casos reconocidamente más graves como Sri Lanka⁹⁶¹, en el que también prevalecieron los elogios y los cumplidos debido a los desafíos enfrentados por este país en materia de derechos humanos.

⁹⁵⁹ ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 66/2008, *op. cit.* p. 40

Efectivamente, un muy buen ejemplo de esta práctica es el informe del grupo de trabajo sobre Bahréin, en especial los comentarios en los pár. 19 (Palestina), 20 (India), 21 (Pakistán), 22 (Qatar), 23 (Túnez), 24 (Emiratos Árabes Unidos), 25 (Arabia Saudita), 26 (Turquía), 27 (Malasia), 30 (Libia), entre otros. *Vid A/HRC/8/19*, de 22 de mayo de 2008. (negritas del texto original)

⁹⁶⁰ *Vid A/HRC/8/27*, de 22 de mayo de 2008.

⁹⁶¹ En el caso de Sri Lanka, aunque los Estados de la Unión Europea y otros países occidentales hayan hecho críticas, la regla para los países del grupo asiático fueron los comentarios elogiosos. Para comentarios elogiosos véase los párrafos 25 (Palestina), 29 (Nepal), 35 (Bután), 37 (China), 38 (Arabia Saudita) y 44 (Filipinas), entre otros. Véase también los pár. 45 y 46 (comentarios de Bielorrusia y Pakistán respectivamente), donde constan recomendaciones dirigidas hacia la comunidad internacional y no hacia el Estado examinado. *Vid A/HRC/8/46*, de 5 de junio de 2008.

c) la práctica de *primero registrar los desarrollos positivos y sólo después pasar a los temas de preocupación*. Se podrían mencionar innumerables ejemplos de esta aproximación a la hora de recomendar, como el comentario de Guinea Ecuatorial para Kenia, en el que “Guinea Ecuatorial felicitó a Kenya por la adopción del programa Visión 2030 para garantizar un crecimiento económico sostenido y construir una sociedad justa y cohesionada y un sistema político democrático. Reconoció la política de enseñanza primaria universal y la promulgación de la Ley del niño. Celebró las medidas adoptadas para ampliar y diversificar la protección de la mujer, como el Fondo de Empresas de Mujeres, y preguntó si estaba previsto adoptar otras medidas”⁹⁶².

d) la *tendencia a que los Estados sean más activos en la revisión de los países pertenecientes a su grupo regional* –normalmente para elogiar y apoyar, como hemos visto-. Y es que, aunque se argumenta, principalmente entre los medios diplomáticos, que el EPU es primordialmente un mecanismo bilateral⁹⁶³, una evaluación entre pares o de Estado a Estado, esta afirmación no es del todo cierta. A pesar de que claramente no se toma la palabra en la calidad de grupo en el desarrollo del diálogo interactivo ni en ninguna otra ocasión, no se debe subestimar la influencia de los grupos regionales y políticos también aquí⁹⁶⁴.

e) la *resistencia de los pequeños Estados a participar en el diálogo interactivo de Estados de otra región*. Efectivamente, como regla

⁹⁶² Vid A/HRC/15/8, de 17 de junio de 2010, pár. 77.

⁹⁶³ Como explica FASSASSI: “Comme le souligne l’ambassadeur suisse Blaise Godet, il faut reconnaître que l’examen périodique universel a permis, dans une certaine mesure, de décriper l’atmosphère qui règne au sein du Conseil et a contribué à rompre avec la logique des blocs qui, trop fréquemment, y prévaut”. FASSASSI, I., “L’examen Périodique universel devant le Conseil des Droits de l’Homme des Nations Unies”, *R.T.D.H.*, 79/2009, p. 759.

⁹⁶⁴ Para MANIEVA y CHAUVILLE: “In general regional groups play an important role in States’ participation. The trend is that the most active group at the review session is the one to which the SuR belongs. For instance, during the review of Malaysia at Session 4 about 50% of the statements made were delivered by its regional group”. MANIEVA, S. y CHAUVILLE, R., *Analytical Assessment of the Universal Periodic Review 2008-2010*, UPR-INFO, 2010, disponible en: www.upr-info.org, consultado el 04 de febrero de 2011, p. 8.

general, los Estados pequeños sólo intervinieron en debates en los que el Estado examinado pertenecía a su misma región, como en el caso de las revisiones de Montenegro, Turkmenistán, Liechtenstein, Serbia y Colombia⁹⁶⁵.

- f) la *tendencia de los Estados en general a centrarse en asuntos de su propio interés y formular sistemáticamente las mismas cuestiones*, lo que resulta positivo en términos de tratamiento igualitario, pero que también puede quitar la especificidad y la profundización en la crítica⁹⁶⁶.

Por lo general los Estados enviaron delegaciones de alto nivel, encabezadas por el Departamento de Justicia o del Ministerio de Relaciones Exteriores o aún, en algunos casos donde éste existiera, por el Departamento de Derechos Humanos. Como ejemplo de delegaciones encabezadas por ministros de Estado están la de Egipto, Uzbekistán y Ecuador⁹⁶⁷, entre muchas otras, y hay ejemplos incluso de delegaciones encabezadas por el vicepresidente del país, como en el caso de Colombia⁹⁶⁸. Esto constituye un indicio de que los Estados han querido demostrar que han tomado la revisión ante el EPU muy en serio.

⁹⁶⁵ Por ejemplo, en el EPU de Colombia sólo Argelia habló en el grupo de Estados africanos. *Vid* A/HRC/10/82, de 9 de enero de 2009.

⁹⁶⁶ Así, por ejemplo, Noruega ha preguntado a Afganistán, República centroafricana, Chad e Yemen sobre la los defensores de los derechos humanos. *Vid* respectivamente: A/HRC/12/9, de 20 de julio de 2009, para 29 y para 96 recomendación 13; A/HRC/12/2, de 4 de junio de 2009, pár. 36 y recomendación 44; A/HRC/12/5, de 5 de octubre de 2009, pár. 48 y pár. 82, recomendación 11 y; A/HRC/12/13, de 5 de junio de 2009, pár. 93, recomendación 19.

Reino Unido y Australia, por su parte, han tratado reiteradamente del tema de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en sus preguntas y recomendaciones. En el caso de Reino Unido, *Vid* EPU de Chile (A/HRC/12/10, de 4 de junio de 2009, pár. 26) y EPU de Comoras (A/HRC/12/16, de 4 de junio de 2009, pár. 31), entre otros. En el caso de Australia *Vid* EPU de Bahamas (A/HRC/10/70, de 7 de enero de 2009, pár. 39), entre otros.

⁹⁶⁷ Así, la delegación egipcia estaba encabezada por el Ministro de Estado de Relaciones con el Parlamento, Mufid Shibah; la delegación de Uzbekistán estaba encabezada por Akmal Saidov, Presidente del Centro Nacional de Derechos Humanos, que tiene rango de Ministro y; la delegación del Ecuador estaba encabezada por Gustavo Jalkh, Ministro de Justicia y Derechos Humanos. *Vid* A/HRC/14/17, de 26 de marzo de 2010; A/HRC/10/83, de 11 de marzo de 2009 y A/HRC/8/20, de 13 de mayo de 2008 respectivamente.

⁹⁶⁸ La delegación colombiana fue encabezada por Francisco Santos Calderón, vicepresidente del país. *Vid*. A/HRC/10/82, de 9 de enero de 2009.

Por otro lado, la ONG UPR-INFO, que lleva en funcionamiento y acompañando las sesiones del EPU desde su creación, realizó un estudio hasta la séptima sesión del grupo de trabajo del EPU y concluyó que entre los temas más comunes que fueron levantados durante las sesiones se incluyen los instrumentos internacionales; los derechos de las mujeres; los derechos de los niños; la justicia; la tortura y otros tratamientos crueles, inhumanos o degradantes⁹⁶⁹. Asimismo, verificó que la participación de los Estados miembros fue alta, a despecho del nivel de variación entre una sesión y otra⁹⁷⁰.

Sin embargo, cuestión distinta es para qué, con qué objetivos los Estados han tomado en serio su participación en los distintos procedimientos del EPU. Como hemos podido observar, el Examen Periódico Universal –con sus desarrollos y procedimientos– se convierte en la práctica en un instrumento de política exterior para los Estados, y no de protección y promoción de los derechos humanos, que es, como sabemos, para lo que teóricamente fue creado.

3.1.5. El debate y la adopción del informe final en el pleno del Consejo

Con relación a la *adopción del informe final en el Pleno del Consejo*, este proceso tiene duración de una hora, de las que un tercio es concedido al Estado examinado, otro tercio a los demás Estados y el tercio final a las demás partes interesadas. En este sentido, es importante recordar que se trata de la *única oportunidad en la que las otras partes interesadas –en otras palabras, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y las ONG- pueden hablar*. Esta es también una ocasión para que el Estado aclare su posición respecto a las recomendaciones que le fueron dirigidas, si aún no lo ha hecho. Asimismo, se puede afirmar que *el procedimiento en sí es una mera formalidad, ya que en*

⁹⁶⁹ Vid MANIEVA, S. y CHAUVILLE, R., “*Analytical Assessment of...*”, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁷⁰ Vid *Ibid*, p. 9.

la práctica los informes no son modificados ni se cambia el status de las recomendaciones a lo largo del debate en el pleno una vez que, como hemos adelantado, se considera que las recomendaciones emanan de Estados individuales y no del Consejo como órgano.

Según la Declaración del Presidente del Consejo n. 9/2, que da seguimiento a la Declaración n. 8/1, el informe de la sesión en el pleno del Consejo incluye un resumen del punto de vista expresado por el Estado examinado antes de la adopción del resultado del debate en el pleno, incluyendo respuestas a las cuestiones que no fueron suficientemente tratadas en el diálogo interactivo, eventuales compromisos voluntarios que quiera hacer y sus perspectivas sobre recomendaciones finales. Asimismo, el informe de la sesión incluye un resumen de los comentarios de los Estados miembros y Estados observadores y un resumen de los comentarios generales de las demás partes interesadas⁹⁷¹. En la práctica, a pesar de que se habla de “debate”, esta etapa constituye una mera formalidad, ya que la tendencia es que los Estados repitan mucho de lo que ya se dijo durante el diálogo interactivo y, además, independientemente de lo que se debata, el informe final del grupo de trabajo permanece intacto y continúa siendo el mismo.

En la 17ª sesión ordinaria del Consejo, en junio de 2011, este órgano decidió mantener el orden de la revisión utilizado en el primer ciclo, enfatizando que a partir del segundo ciclo la revisión se concentrará en la implementación de las decisiones aceptadas⁹⁷².

3.2. El EPU y su labor complementaria a los demás mecanismos de derechos humanos de la ONU

Como hemos observado en el capítulo 4, el Examen Periódico Universal tiene como uno de sus principios la complementariedad con los otros

⁹⁷¹ Vid A/HRC/PRST/9/2, de 24 de septiembre de 2008.

⁹⁷² Vid A/HRC/DEC/17/119, de 17 de junio de 2011.

mecanismos de derechos humanos de la ONU, con el fin de generar valor agregado a la labor de éstos y no duplicar esfuerzos⁹⁷³. En este sentido, es importante detectar las particularidades del EPU frente a los órganos de tratados y de qué manera éste ha podido ejercer una función complementaria, si es que ha podido hacerlo.

En primer lugar, nos parece importante mencionar que *el EPU se distingue* de los órganos de tratado y de los procedimientos especiales de la ONU, entre otras cosas, por los siguientes rasgos:

a) que se trata de un *procedimiento interestatal*, cuya revisión es conducida por los Estados, los unos a los otros, sin la participación de expertos independientes; en contraposición a la revisión que tiene lugar en las sesiones de los Comités de tratados y por el estudio realizado por los titulares de mandato, que en ambos casos es conducida por expertos independientes;

b) *las recomendaciones emanan de los Estados individualmente* y no del Consejo de Derechos Humanos como órgano y por ello no hay control del contenido de las recomendaciones; mientras que en el caso de los órganos de tratados las recomendaciones emanan del órgano correspondiente al tratado y en el caso de los procedimientos especiales las recomendaciones emanan del relator especial encargado del mandato, en ambas situaciones existiendo un criterio y cuidado a la hora de adoptar las recomendaciones;

c) en el EPU *el Estado tiene la prerrogativa de aceptar o rechazar una recomendación* y sólo las recomendaciones aceptadas deben ser implementadas; mientras que en los órganos de tratados todas las recomendaciones aprobadas por los comités deben ser implementadas. En el caso de los procedimientos especiales, aunque sus informes no tienen la fuerza coercitiva, debido al hecho de que no se trata de un mecanismo convencional, en principio el Estado no puede distinguir las recomendaciones entre “aceptadas” y “rechazadas”;

⁹⁷³ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár.3, f.

d) en el EPU hay una *universalidad en la participación y en los derechos objeto de examen*, mientras que en los órganos de tratados sólo se revisa la situación de los derechos humanos de los Estados parte en el correspondiente convenio y con relación a los derechos especificados en el mismo. También en la labor de los procedimientos especiales hay una restricción, ya sea respecto a la participación (mandato por país) ya sea respecto al asunto (mandato temático).

e) En el EPU la revisión ofrece una *percepción general de la situación de los derechos humanos en el país*, mientras que en la labor de los órganos de tratados y de los procedimientos especiales tal revisión es más técnica y profundizada.

Un primer aporte de complementariedad de tales mecanismos con el EPU consiste en que, como ya es sabido, uno de los documentos utilizados en el examen es una compilación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la que se resumen las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de la ONU para el país examinado.

Por lo demás, la conexión e intercambio entre la labor del EPU y de los demás mecanismos de la ONU para la protección de los derechos humanos no acaba ahí. Así, hemos visto que *entre las recomendaciones elaboradas en el EPU, con cierta frecuencia ha habido referencias al trabajo de los órganos de tratados y de los procedimientos especiales*. Con respecto a recomendaciones relativas a los órganos de tratados, podemos mencionar a título de ejemplo la recomendación presentada por los Países Bajos a la República Centroafricana: “Adoptar nuevas medidas para combatir la mortalidad materna y, entre otras cosas, poner concretamente en práctica las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre la disponibilidad de asistencia médica gratuita para las mujeres embarazadas”⁹⁷⁴. Con relación a los procedimientos especiales, Canadá hizo la siguiente recomendación a Alemania: “Que

⁹⁷⁴ A/HRC/12/2, de 4 de junio de 2009, párr. 74, recomendación 49.

estudiara la posibilidad de dar a los alumnos la oportunidad de cambiar de opción cuando fueran mayores, teniendo en cuenta la observación del Relator Especial sobre el derecho a la educación, especialmente en lo relativo a la corta edad a la que los niños tienen que optar por una escuela académica o por una no académica”⁹⁷⁵.

La referencia a las recomendaciones de estos mecanismos de derechos humanos en el desarrollo del EPU parece haber tenido una función de refuerzo de las actividades realizadas por los primeros, como se reconoce en la *17ª reunión de los relatores y representantes especiales, expertos y presidentes de los grupos de trabajo de los procedimientos especiales con los presidentes y los miembros de los órganos de tratados*: “Los titulares de mandatos de procedimientos especiales y los expertos de los órganos de tratados recordaron que la inclusión de sus recomendaciones en el Examen Periódico Universal había reforzado el peso de sus respectivas recomendaciones.”⁹⁷⁶. Asimismo, para la ONG ISHR: “(...) the interactive dialogue proved to be quite useful in drawing attention to the recommendations of treaty bodies and of special procedures of the Council, and recommending their implementation. An initial count of references to treaty body recommendations at the 2nd session of the UPR, for instance, runs to over 220”⁹⁷⁷.

Igualmente, muchos Estados han utilizado la presentación de sus informes nacionales para comprometerse a presentar informes retrasados⁹⁷⁸. Es el caso de Túnez, por ejemplo, que durante el debate en el pleno del Consejo sobre su revisión aprovechó para anunciar que, entre otras medidas adoptadas posteriormente a la realización de su examen, había sometido informes retrasados sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la

⁹⁷⁵ A/HRC/11/15, de 4 de marzo de 2009, párr. 81, recomendación 33.

⁹⁷⁶ Reunión conjunta de los participantes de la 17ª reunión de los relatores y representantes especiales, expertos y presidentes de los grupos de trabajo de los procedimientos especiales con los presidentes y los miembros de los órganos de tratados, Doc. A/65/190, de 6 de agosto de 2010, Anexo II, párr. 41.

⁹⁷⁷ ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 66/2008, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁷⁸ Como describe La ONG ISHR: “On a procedural level, many States have also used their presentation to commit to submitting overdue reports to various treaty bodies within a fixed period of time”. ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 66/2008, p. 43.

Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño⁹⁷⁹.

Como hemos visto en la Primera Parte, el incumplimiento de la obligación de informar es uno de los problemas centrales enfrentados por los órganos de tratados. En el caso del Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, hasta julio de 2010 aún no se habían presentado 26 informes iniciales entre los 165⁹⁸⁰ Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el número total de Estados con un déficit de más de cinco años sin presentar informes o sin presentar algún informe especial solicitado por el Comité ascendía a 54⁹⁸¹. Tal situación llevó el Comité de Derechos Humanos a cambiar el reglamento para introducir un procedimiento especial destinado a los Estados parte que no hayan cumplido su obligación de presentar informes desde hace mucho tiempo o que hayan decidido pedir con poca antelación el aplazamiento de la comparecencia prevista ante el Comité⁹⁸².

En estos casos, se puede defender que el EPU ha servido como un *empuje hacia la implementación de las obligaciones ante los demás mecanismos de derechos humanos de la ONU*.

3.3. Logros y desafíos del Examen Periódico Universal

⁹⁷⁹ Vid A/HRC/8/52, de 1º de septiembre de 2008, pár. 240.

⁹⁸⁰ En total, 165 Estados son partes en el Pacto, 113 lo son en el Protocolo Facultativo y 72 en el Segundo Protocolo Facultativo. Vid Informe Anual del Comité de Derechos Humanos para el periodo comprendido entre agosto de 2009 y julio de 2010, doc. A/65/40, de 11 de octubre de 2010, Vol. 1.

⁹⁸¹ Vid *Ibid*, pár. 52.

⁹⁸² Tal procedimiento consiste en que “el Comité puede comunicar al Estado correspondiente que tiene la intención de examinar, basándose en la información de que dispone, las medidas que haya adoptado ese Estado para dar cumplimiento a las disposiciones del Pacto, incluso aunque el Comité no cuente con un informe. En el reglamento modificado se introduce también un procedimiento de seguimiento de las observaciones finales del Comité: en vez de fijar, en el último párrafo de las observaciones finales, la fecha en que el Estado parte debe presentar su informe siguiente, el Comité invitará al Estado parte a que en un plazo determinado lo informe del curso que haya dado a sus recomendaciones, indicando las medidas que, en su caso, haya adoptado al respecto. El Relator Especial para el seguimiento de las observaciones finales estudiará las respuestas recibidas, tras lo cual se fijará un plazo definitivo para la presentación del siguiente informe”. *Ibid*, pár. 54.

A pesar de que aún es muy temprano para emitir un juicio preciso sobre la utilidad y eficacia del EPU, del análisis que acabamos de realizar de su práctica se pueden extraer algunos comentarios acerca de los logros y desafíos por los que ha pasado en estos primeros tres años y medio de actividad. Ello ha dado pie, por lo demás, a que comience a revisarse el sistema, como veremos en el último apartado.

3.3.1. El balance de los primeros años de actividad del Examen Periódico Universal

Como hemos podido apreciar de la práctica de estos primeros años de puesta en marcha del Examen Periódico Universal, se desprenden innúmeros claroscuros, pudiendo destacar tanto elementos positivos como otros más problemáticos. Entre los primeros, el más obvio, al que ya hemos hecho referencia, es la *posibilidad de revisar la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas*, sin la condicionalidad de que el Estado examinado haya adherido a un tratado específico de derechos humanos, condición esta que, como hemos visto, le diferencia del examen realizado por los órganos de tratados y le confiere más amplitud en la revisión que la que se realiza en otros mecanismos de derechos humanos de la ONU. Esto se traduce en la práctica en la *exposición de la situación de derechos humanos de Estados que nunca han sido objeto de análisis, sea por su reducido tamaño, importancia geográfica o peso político sea debido a su pertenencia al mundo de los países desarrollados*.

Como hemos mencionado reiteradas veces, este hecho es importante debido al potencial que da al EPU para ofrecer un tratamiento más igualitario y menos selectivo a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas por medio del análisis de la situación de derechos humanos de todos los países, usando el mismo procedimiento. Como opinan KALIN y KUNZLI: “The UPR is

the main innovation introduced with the creation of the Human Rights Council and first experiences have been rather positive. (...) It has a great potential to overcome the problem of selectivity given that each and every State will be under scrutiny. The list of commitment made by the state concerned not only allows testing the degree of its willingness to improve the human rights situation but also provides a basis for effective follow-up in the context of later review cycles”⁹⁸³.

Otro aspecto positivo a ser subrayado consiste en la *amplia participación estatal* –prácticamente todos los Estados miembros de la ONU se han presentado al Examen⁹⁸⁴- *en claro contraste con la participación en los órganos de tratado*. Un ejemplo ilustrativo consiste en que, por ocasión de su evaluación en el 5º periodo de sesiones del EPU, Malta llevaba ya 12 años sin presentar informes ante el Comité de Derechos Humanos. La participación de los Estados en el EPU ha sido descrita por SCHMIDT como “constructiva y abierta”: “It is too early to give an authoritative evaluation of the process, but some preliminary observations are possible. First, it can be said that the vast majority of states reviewed under UPR have engaged in a constructive and open dialogue with the Council. Only a few have attempted to manipulate the dialogue by seeking to steer the discussion to marginal human rights issues. Second, the outcome reports adopted by the Human Rights Council contain numerous recommendations addressed to the state concerned which cover a broad range of human rights issues. However, many recommendations remain extremely vague, some to the point of not being implementable”⁹⁸⁵.

⁹⁸³ KALĪN, W., KUNZLI, J., “*The Law of...*”, *op. cit.*, p. 247.

⁹⁸⁴ Como recuerda BRETT en informe sobre el EPU en 2009: “One of the remarkable features about the UPR to date is that all States have attended the WG and on time, and almost all have prepared a written report for it.” BRETT, R., “*A curate’s egg...*”, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁸⁵ SCHMIDT, M., “*United Nations*”, *op. cit.*, p. 396.

Aún sobre el tema de la amplia participación estatal, FASSASSI afirma que : “Par ailleurs, les États ont hautement considéré le nouveau mécanisme, dépêchant à Genève, pour la plupart, des délégations importantes – certaines allant jusqu’à vingt-sept membres – avec à leur tête des ministres ou des secrétaires d’Etat. Ils ont également, dans leur majorité, coopéré avec le Conseil, démontrant leur volonté de mettre en place un véritable dialogue et de répondre aux questions soulevées. Des sujets sensibles ont ainsi été abordés tels que la question des lois anti-terroristes au Royaume-Uni, des travailleurs migrants au Qatar, du blocus de Gaza lors de l’examen d’Israël, des disparitions forcées en Colombie, des discriminations et

Sin pretender disminuir la importancia de esta participación prácticamente completa, hay una serie de factores que posiblemente pueden explicarla. En primer lugar, el hecho de que la revisión ante el EPU tiene una fecha específica y determinada con antelación, lo que permite a los Estados que se organicen para comparecer en el día indicado, al contrario de lo que pasa con los órganos de tratado⁹⁸⁶. También hay que tener en cuenta que se trata del primer ciclo de funcionamiento de un nuevo mecanismo, por lo que habría que observar cómo seguirá la frecuencia estatal en los ciclos que se seguirán. En segundo lugar, y de aún más relevancia, está el que, como hemos insistido una y otra vez, el EPU ha estado frecuentemente asociado con el combate a la politización y con el éxito del nuevo órgano, por lo que un Estado aislado o grupo de Estados que decidiera no presentarse ante él tendría que hacer frente con la acusación de no querer colaborar con la construcción de un Consejo de Derechos Humanos libre de dobles raseros y de selectividad. En este contexto, la presión ejercida por los Estados los unos sobre los otros es esencial. Finalmente, la misma ONU, por medio de la Oficina del Alto Comisionado, ha fomentado tal participación por medio del apoyo a la participación de Estados con menos recursos, como ya hemos mencionado. Habrá que ver, insistimos, cómo seguirá la colaboración de los Estados en los ciclos siguientes, principalmente cuando haya empezado la pesada tarea de dar *seguimiento* a las recomendaciones emitidas en el primer ciclo.

Además de la amplia participación en las actividades del Consejo, hay que mencionar la amplia aceptación de las recomendaciones por parte de los Estados. Aunque, como hemos visto, la efectividad de muchas de estas recomendaciones es cuestionable -debido a factores como su generalidad, imprecisión o hasta mismo al hecho de que eventualmente son contrarias a las

violence à l'encontre des femmes ou des filles au Mali, ou encore, concernant la France, de la loi interdisant le port de signes religieux à l'école et la surpopulation carcérale". FASSASSI, I., "L'examen Périodique...", *op. cit.*, p. 758.

⁹⁸⁶ En los órganos de tratado, la fecha del examen queda supeditada a la presentación previa del informe estatal, por lo que depende del informe y puede ser remarcada si la circunstancia lo exige.

normas internacionales de derechos humanos, por lo que hay que tomar con reserva esta información- también es una demostración de la voluntad de los Estados en cooperar y han ofrecido la oportunidad para que Estados pudiesen realizar modificaciones en su política de derechos humanos, así sea con el intuito de impresionar a sus pares y a la opinión pública internacional durante la revisión⁹⁸⁷.

Otra de las otras fortalezas del EPU está en la *posibilidad de crear un espacio de diálogo entre los Estados y las ONG*. Sin olvidar la necesidad de fortalecer la participación de las ONG en la etapa ginebrina del EPU que, como hemos mencionado, en varios aspectos es bastante restringida, también es cierto que el solo hecho de que exista ahora una revisión de derechos humanos y que conste entre las directrices de elaboración del informe nacional la realización previa de consultas nacionales con otros actores interesados ha creado un camino de diálogo entre Estados y las ONG nacionales que, esperamos, será fortalecido en el segundo ciclo del Examen Periódico Universal.

Asimismo, un valor añadido innegable del EPU ha sido el de *dar más coherencia e idea de conjunto al sistema de protección de los derechos humanos de la ONU*. Esto ocurre por medio de una serie de factores. En primer lugar, debido a que, como hemos visto, uno de los informes elaborados por la OACNUDH es en la práctica una sistematización de la información elaborada sobre el país en otros órganos de la ONU para los derechos humanos, como son los órganos de tratados y los procedimientos especiales, lo que refuerza y da publicidad al trabajo de ellos. En segundo lugar, como parte de la

⁹⁸⁷ Así, por ejemplo, durante el debate en el pleno de Consejo sobre el EPU de Barbados, este país anunció que el gabinete de ministros había acordado la abolición de la aplicación obligatoria de la pena de muerte en este Estado y estaba modificando las leyes pertinentes para este fin. Vid A/HRC/10/29, de 9 de noviembre de 2009.

Asimismo, Japón aceptó la recomendación de Canadá para “Tomar medidas para eliminar la discriminación en razón de la orientación sexual y de la identidad de género”. A/HRC/8/44, de 30 de mayo de 2008, pár. 60, recomendación 11.

presentación de los Estados examinados ante el EPU, muchos de ellos han utilizado la cooperación con estos instrumentos como una forma de demostrar su compromiso con los derechos humanos. Finalmente, en las mismas recomendaciones formuladas al Estado examinado durante el EPU, muchas de ellas coinciden en contenido o hacen referencia expresa a decisiones de órganos de tratados o a conclusiones de relatores especiales. Por tal razón, y hasta porque la participación en el EPU ha llevado a varios Estados a adherir a nuevos tratados de derechos humanos, se podría afirmar que *el EPU ha funcionado como un mecanismo de fortalecimiento del sistema de órganos convencionales y de los procedimientos especiales*.

El EPU también se ha traducido, al menos en esta primera etapa, en un *empuje hacia la implementación y hacia iniciativas en el área de los derechos humanos*. Así, muchos Estados han realizado avances en sus políticas de derechos humanos, sea previamente a la sesión del grupo de trabajo sea con vista al debate sobre el EPU en pleno del Consejo⁹⁸⁸.

3.3.2. Los desafíos al EPU en sus primeros años de actividad

A pesar de los innegables aspectos positivos de estos primeros años de actividad, en este período el EPU también se ha enfrentado a algunos desafíos, entre los cuales destacamos *la insuficiencia del tiempo (y su mala distribución) para intervenciones de los Estados miembros y observadores durante el diálogo interactivo; la calidad de las recomendaciones; la debilidad de la troika; la ausencia de una experticia especializada en derechos humanos; la*

⁹⁸⁸ Así, durante el diálogo interactivo Cuba anunció que en febrero de 2008 había firmado los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, que acababa de ratificar la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y que había presentado recientemente sus informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño y al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Asimismo, aclaró que había comenzado a preparar el informe que presentaría al Comité contra la Tortura. *Vid* A/HRC/11/22, de 5 de octubre de 2009, pár. 44, 45, 46.

necesidad de fortalecimiento del papel de las ONG y de otras partes interesadas; y la sostenibilidad financiera de la revisión y, sobre todo, la utilización política de los procedimientos que componen el mecanismo.

Así, entre tales dificultades está que *el tiempo ofrecido a los Estados miembros y observadores en el grupo de trabajo ha sido insuficiente frente a la elevada demanda para la participación estatal en el diálogo interactivo*⁹⁸⁹. La discrepancia entre el tiempo ofrecido y las dos horas previstas por la Res. 5/1 de 2007 han sido agravadas por la ya referida práctica de utilizar “*Estados amigos*” encargados de tejer elogios, evitando así las críticas. El problema del desfase entre los Estados que se presentan para hablar y los que efectivamente hablan es que sólo las recomendaciones que logran ser presentadas oralmente durante el diálogo interactivo serán incluidas en el informe final y podrán ser (o no) aceptadas por el Estado, excluyendo el restante de las intervenciones, por pertinentes que sean.

Con respecto a las *recomendaciones mismas*, hemos mencionado con anterioridad que éstas han sido excesivamente numerosas, poco claras, muchas de ellas bastante similares y algunas hasta incoherentes o contrarias a los derechos humanos universalmente reconocidos. Asimismo, hemos mencionado la ausencia de claridad por parte de los Estados a la hora de ofrecer una respuesta concreta a las recomendaciones. Todo ello puede llevar a confusión tanto en el momento de implementar las recomendaciones como a la hora de dar seguimiento a la implementación. Entre las sugerencias para mejorar la calidad de las recomendaciones podríamos citar la necesidad de hacerlas más específicas y orientadas hacia la acción (estableciendo, por ejemplo, un objetivo a atingir y el medio para hacerlo); asegurar la respuesta estatal clara e inequívoca frente a cada una de las recomendaciones,

⁹⁸⁹ En la revisión de China, por ejemplo, 115 delegaciones se inscribieron para hablar en el diálogo interactivo; en el de Cuba hubo 110 solicitudes para hablar y en el de la Federación Rusa 73, lo que resultó inviable teniendo en cuenta las dos horas previstas en el procedimiento.

justificando adecuadamente los casos de rechazo a una recomendación; la mejora de la coordinación entre las diferentes delegaciones para uniformizar las recomendaciones similares o contradictorias entre sí; la intervención de un experto en derechos humanos para evitar los casos de recomendaciones contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, aún con respecto a las recomendaciones, hasta el presente momento, no existe un mecanismo dirigido a acompañar su implementación, debilidad ésta que debe ser corregida para antes de que comience el segundo ciclo, y que debe apoyarse en una estrategia que tome en cuenta los factores cuantitativos y cualitativos. Felizmente, en el documento final de la revisión de la labor y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, de marzo de 2011, hay una previsión a este respecto, aunque habrá que ver cómo funcionará en la práctica cuando comience el segundo ciclo.

Con relación a la *troika*, hemos visto que a despecho de las funciones que le fueron encargadas por la Res. 5/1 (recibir previamente cuestiones escritas, facilitar la revisión y preparar y presentar el informe del grupo de trabajo), en la práctica su actuación ha sido más bien tímida. En este sentido, en aras de hacerla más efectiva, sería interesante que la *troika*: fomente la utilización de cuestiones previas (por medio por ejemplo de su lectura en el pleno antes del diálogo interactivo), lo que ayudaría a resolver la cuestión del tiempo disponible para los Estados miembros y observadores; resuma el contenido de los tres documentos que conforman el examen, recordando a los presentes los principales problemas y desafíos con los que se enfrenta el Estado examinado; tenga en su composición un experto en derechos humanos.

Para KEMILEVA, una *troika* más activa podría agrupar las intervenciones por temas y no por orden cronológico, dando más enfoque a las preguntas y asegurando que los temas importantes sean incluidos, con una mejor distribución de los diferentes puntos de vista y permitiendo un análisis

más organizado de la situación: “In clustering questions and issues for the interactive dialogue, the Troïka could shape the dialogue itself so that the best use is made of the three hour period. To date States contribute to the dialogue on a ‘first come first served’ basis. Those who subscribe first on the speakers’ list speak first, regardless of what they want to ask or recommend. The dialogue involves seemingly random and arbitrary questioning, often with the result that the State under review avoids answering some important questions and other important questions are not even asked. (p. 12) Clustering questions and issues would enable a far more focused dialogue with a fairer representation of views. (...) As part of its responsibility for preparing the report, the Troïka could structure the document thematically, according to the significance of issues raised in the earlier dialogue and the preparatory documentation”⁹⁹⁰.

Ahora bien, volvamos a la cuestión de la *ausencia de una experticia en derechos humanos* y sus consecuencias. Hemos visto que una de las principales debilidades del EPU se encuentra en su excesivo apoyo en las delegaciones estatales, con prácticamente ninguna participación de expertos especializados en los derechos humanos. La única contribución que encontramos en el tema no es ofrecida directamente al grupo de trabajo sino a través del resumen elaborado por la Ofical del Alto Comisionado sintetizando la aportación de otros mecanismos de derechos humanos al respeto. A este respeto, TARDU advierte para las consecuencias de dicha opción: “Or l’expérience même de l’ancienne Commission, celle des rapports périodiques d’Etats en vigueur de 1956 à 1980 selon la résolution 624 B(XXII) de l’ECOSOC, démontre le caractère inefficace d’une surveillance intergouvernementale excluant tout expert indépendant : examen superficiel, ajournements répétés, recommandations non ciblées au contenu insignifiant (...) Toutes les procédures internationales de rapports dont la valeur s’est affirmé sont de composition mixte : experts individuels aux stades de l’examen,

⁹⁹⁰ KEMILEVA, K., LEE, B., MAHON, C., SIDOTI, C. y CLAPHAM, A., “*Expertise in the...*”, *op. cit.*, p. 12.

suivis d'organes intergouvernementaux au niveau des recommandations finales"⁹⁹¹.

Como hemos insistido, es crucial que se incluya una experticia directa en la revisión, lo que puede hacerse de diferentes maneras: por medio de la inclusión de un experto en la composición de las troikas o en las delegaciones estatales; por una mayor participación de las agencias especializadas de la ONU⁹⁹², de las ONG, de las INDH, de la OACNUDH, de titulares de mandato y de miembros de órganos de tratados; y también por una asistencia especializada en la etapa de implementación.

Asimismo, conforme ya hemos visto, en lo que respeta a la *participación de las ONG en el examen en sí mismo* mismo que tiene lugar en Ginebra, éstas no pueden intervenir directamente en el diálogo interactivo sino que su contribución se restringe a la facultad de presentar un informe de máximo cinco páginas cuyo contenido servirá de soporte para que la OACNUDH elabore uno de los tres documentos bases para la revisión del Estado examinado. Otra oportunidad para que colaboren es durante los veinte minutos disponibles en total por ocasión del debate del informe final en el pleno del Consejo. La limitada participación de las ONG les relega como camino obvio el trabajo de lobby directamente con las misiones diplomáticas de los Estados, principalmente frente a “delegaciones amigas”, para conseguir que éstas

⁹⁹¹ TARDU, M., “*Le nouveau conseil...*”, *op. cit.*, p. 975.

⁹⁹² Como explica KEMILEVA et al: “The UN, its specialised agencies and programmes often operate field offices in a State. Sometimes they even supplement the national or local government, for example, in transitional societies and through peacekeeping missions. The international community, often through the UN but also through the African Union or some other intergovernmental entity, will entrust one or more intergovernmental programmes with the very important role of improving the situation in a particular State in a specific area, such as justice, migration, health or education. These agencies have significant expertise in relation to the States in which they operate. They could include the World Health Organization, the United Nations Development Programme, the United Nations Children’s Fund, the Food and Agriculture Organization, the United Nations High Commissioner for Refugees and the United Nations Economic, Social and Cultural Organization. Their experience is currently underexploited”. KEMILEVA, K., LEE, B., MAHON, C., SIDOTI, C. y CLAPHAM, A., “*Expertise in the...*”, *op. cit.*, p. 14.

intercedan ante sus pares con respecto a sus temas de interés. En este sentido, una forma de mejorar la calidad e intensidad de la participación de estas organizaciones sería estructurar mejor las consultas nacionales, designando más tiempo para que ellas hablen en el pleno del Consejo.

Con relación a la *sostenibilidad financiera del mecanismo*, es esencial recordar que toda esta nueva maquinaria que se ha puesto en marcha en la ONU ha llevado consigo a la necesidad de una estructura que la apoye y a un innegable aumento de los costes para los derechos humanos en la Organización, no siempre compatible con el presupuesto que le es asignado para sus actividades. En este aspecto, como hemos mencionado anteriormente, las decisiones del Consejo de Derechos Humanos suelen estar siempre en cierto desfase con respecto a la asignación de fondos por parte de la 5ª Comisión de la Asamblea General- en parte debido a la distancia física y a un desencuentro de calendarios entre Nueva York y Ginebra- lo que ha conllevado a un aumento de la utilización de los servicios de la Oficina del Alto Comisionado, con posibles implicaciones en el trabajo de los demás órganos. Como bien explica el ISHR: “Finally, any assessment of the UPR needs to take into account financial and human resources. It appears that the UPR has placed a huge strain on the UN resources allocated to human rights, and critical decisions need to be made concerning its sustainability. This is compounded by the fact that staff from the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) are being drawn from departments other than the UPR unit to assist in preparation for country reviews, not least staff that are expected to work with the UN human rights treaty bodies. This may have a more adverse impact on the effective functioning of other mechanisms than any foreseen concerns about duplication of effort”⁹⁹³.

Finalmente, pero de forma principal, entre los desarrollos más utilizados de estos primeros años se encuentra la práctica de gran número de Estados de

⁹⁹³ ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

entender el Examen Periódico Universal y todos los procedimientos e instrumentos que lo componen no como un sistema de promoción y protección de los derechos humanos, sino más bien y ante todo como expresión de su propia política exterior y, en consecuencia, de la defensa de sus intereses y no tanto de la defensa de los derechos humanos.

Como desafíos hacia el futuro, el principal de ellos parece ser la necesidad de encontrar un balance entre la noción de diálogo cooperativo y el ejercicio de una crítica justa y constructiva. Aunque, como ya hemos mencionado, el enfoque cooperativo es útil y ha sido un elemento clave para la masiva implicación de los Estados en este primer ciclo de funcionamiento del EPU, es imperativo reconocer que, al igual que pasaba en la Comisión, también en el Consejo por medio del EPU se pasan por alto los casos en los que el deterioro en la situación de los derechos humanos no se debe a la falta de recursos, sino a una política deliberada del Estado examinado, todo ello en nombre de la perspectiva cooperativa. Debido a esta complacencia estatal, la eficacia del EPU es frecuentemente cuestionada, aunque aún es muy temprano para emitir un juicio firme a respecto⁹⁹⁴. Una solución posible sería matizar el excesivo protagonismo estatal con la presencia de expertos en el tema⁹⁹⁵.

⁹⁹⁴ Para CLAPHAM: "The transparency of the process – interventions are webcast and the documentation is fairly accessible – has meant that a large variety of commentators have been quick to denounce the reviews as too gentle and diplomatic. It may be true that some governments under review succeeded in planting rather complimentary gentle questions, and that other governments when their turn came to pose their questions pulled their punches from time to time. But this is far too early to conclude that this new non-conventional mechanism is not worth bothering with." CLAPHAM, A., "*United Nations charter-based...*" *op. cit.*, p. 98.

⁹⁹⁵ Como defiende FASSASSI : "Les mécanismes purement gouvernementaux ayant par la passé révélé leurs limites, il importe de trouver un équilibre, une 'intergouvernementalité rationalisée' par le biais d'un accroissement du rôle des experts et des O.N.G.". FASSASSI, I., "*L'examen Périodique...*", *op. cit.*, p. 753.

3.3.3. El EPU en la revisión del Consejo de Derechos Humanos

Como hemos visto, muchos son los desafíos que ha enfrentado el EPU en sus primeros años de puesta en marcha. Por su calidad de mecanismo del Consejo de Derechos Humanos, su funcionamiento también se encontró insertado en las propuestas de revisión del trabajo y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos y en los debates se analizó el aumento de la cantidad de horas de la revisión para cada país (de forma a permitir que otros oradores puedan hablar); la cantidad de años de cada ciclo; el aumento de la participación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; y una mejora en la calidad de las recomendaciones, entre otros⁹⁹⁶.

Como ya hemos mencionado, en su Res. 16/21, de marzo de 2011, el Consejo aprobó el documento final del Grupo de Trabajo encargado de la ya referida revisión, por medio del cual introdujo pocas modificaciones en lo que al Examen Periódico Universal se refiere.

Así, en lo relativo a la *periodicidad y orden del examen*, se determina como data de inicio del segundo ciclo el 12 de junio de 2012; se extiende el ciclo para cuatro años y medio (en lugar de los actuales ciclos de cuatro años, lo que conlleva la reducción del número de Estados evaluados anualmente para 42 en lugar de los actuales 48); y se mantiene el orden de examen actual⁹⁹⁷. Con relación al *objeto del examen y la documentación utilizada*, no se hacen cambios sustantivos, sino que se especifica que “los ciclos segundo y subsiguientes del examen se deberían centrar, entre otras cosas, en la aplicación de las recomendaciones aceptadas y la evolución de la situación de los derechos humanos en el Estado examinado”⁹⁹⁸. También se dispone que en el resumen de la información facilitada por otros interesados y recopilada

⁹⁹⁶ Vid ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 1 / 4, January 2011, p. 10.

⁹⁹⁷ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, párs. 2, 3 y 4.

⁹⁹⁸ A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, párs. 6.

por la OACNUDH debe existir una sección separada para las contribuciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos del Estado examinado que esté acreditada conforme los Principios de París⁹⁹⁹. Asimismo, se les confiere a dichas instituciones el derecho a “intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante la aprobación del resultado del examen por el pleno del Consejo”¹⁰⁰⁰.

Otra de las medidas adoptadas es la revisión de las modalidades para la lista de oradores, con el fin de asegurar que todos los Estados que se inscriban en el diálogo interactivo puedan hablar, condicionando el tiempo de las declaraciones al número de Estados que se inscriban para hablar¹⁰⁰¹.

Con relación al seguimiento del examen, éste está a cargo del Estado examinado, aunque se incita a los Estados que hagan consultas con todos los interesados para este fin¹⁰⁰². De igual modo, “se alienta a los Estados a que faciliten al Consejo, con carácter voluntario, información actualizada a mitad de período sobre el seguimiento dado a las recomendaciones aceptadas” y se decide reforzar y poner en marcha el Fondo de Contribuciones Voluntarias con el objetivo de ofrecer asistencia financiera y técnica a los países, en particular a los menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo¹⁰⁰³.

⁹⁹⁹ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 9.

Para los Principios de París relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, Vid Resolución de la Asamblea General A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993.

¹⁰⁰⁰ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 13.

¹⁰⁰¹ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, apéndice.

¹⁰⁰² Vid *Ibid*, pár. 17.

¹⁰⁰³ Vid *Ibid*, pár. 18 y 19.

CAPÍTULO 7: LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN

Como hemos visto en la Primera Parte, la Comisión de Derechos Humanos desarrolló a lo largo de sus 60 años de actividad dos mecanismos de protección de carácter extra convencional -los procedimientos especiales y el procedimiento de denuncias– los cuales fueron heredados por el Consejo de Derechos Humanos, con la solicitud expresa de que el nuevo órgano revisara y perfeccionara dichos mecanismos. En el Capítulo 4 hemos observado que en lo relativo a los procedimientos especiales, el Consejo decidió realizar, entre otras cosas, modificaciones en el proceso de selección y nombramiento de los titulares de mandato, además de realizar la revisión de los mandatos de manera individual. En lo relativo al procedimiento de denuncias, se produjo un cambio en aspectos como los requisitos de admisibilidad y el grado de información presentado al autor de la denuncia, aunque de una manera general se mantiene la misma estructura.

En el Capítulo 7, analizaremos el impacto de dichas modificaciones en la práctica del Consejo en estos primeros cinco años, haciendo un recorrido por los principales desarrollos en materia de protección. En el caso de los procedimientos especiales, lo haremos de manera más profunda y extensa, ya que en este mecanismo se produjeron actividades más relevantes; en el ámbito del procedimiento de denuncias, lo haremos menos detenidamente, puesto que en este tiempo no se ha producido en él modificaciones de relevancia.

1. Los procedimientos especiales en los primeros años de funcionamiento del Consejo

Como hemos visto en la Primera Parte, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos fueron mecanismos creados con base en resoluciones de ésta -y no de tratados de derechos humanos firmados por los Estados- y solían ser apuntados como una de las grandes conquistas de la Comisión, ya que ofrecían asistencia temática o sobre una situación específica de derechos humanos en un país, aportando conocimiento técnico cuando solicitado y funcionando muchas veces como un sistema de alerta temprano de la situación en los países. A lo largo del tiempo, el sistema ha crecido en amplitud y efectividad, y con el éxito vinieron también acusaciones de exceso de utilización de criterios políticos a la hora de actuar, en especial a la hora de decidir qué países serían objeto de investigación. En el contexto de los debates sobre la reforma de la ONU, surgió la necesidad de racionalizar el mecanismo para evitar duplicación de mandatos o continuidad de mandatos obsoletos, tema que volvió a ser abordado con la creación del Consejo de Derechos Humanos.

Como también se ha mencionado, la resolución que crea el Consejo confirma el mantenimiento de los procedimientos especiales, pero determina que éstos deben pasar por un proceso de “revisión y reestructuración”. Conforme se ha explicado, un grupo de trabajo intergubernamental fue creado en el primer año de funcionamiento del Consejo para este fin, habiendo tratado cuestiones como la reestructuración del método de selección de los titulares de mandato; el establecimiento de un Código de Conducta para los procedimientos especiales; la revisión y/o extinción de mandatos por países; y la racionalización y mejora de los mandatos temáticos. Conforme veremos enseguida, actualmente la experticia de los titulares de mandato continúa siendo utilizada por el Consejo de forma individual (por medio de la asignación de mandatos), en un grupo de trabajo o misión, pero también se utilizan sus

informes en el contexto de otros mecanismos de la ONU, como el EPU, los eventos paralelos, las sesiones especiales, misiones de investigación y una eventual participación en órganos subsidiarios de la ONU.

Pues bien, en líneas generales se puede afirmar que, *en términos procedimentales* los primeros años del Consejo estuvieron marcados por la continuidad de la *práctica heredada de la Comisión de entablar diálogos interactivos con titulares de mandato*. A este respecto, los “diálogos interactivos” son espacios que tienen lugar después de la presentación del informe, en los cuales se debate su contenido con el autor del documento. Tales encuentros tienen duración de una hora por mandato y cuentan con la participación de los gobiernos y de otras partes interesadas. En este período inicial, se realizaron diálogos interactivos sobre los informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Secretario General de la ONU y de la Subcomisión, aunque el principal uso de este instrumento ha sido en los procedimientos especiales¹⁰⁰⁴.

Asimismo, durante estos primeros años se realizó la *definición y puesta en marcha de un nuevo procedimiento de selección y nombramiento de los titulares de mandato*, creado con el fin de ofrecer más transparencia al procedimiento y alcanzar una mayor participación estatal en la designación de los expertos de un lado; y, de otro, por la *redacción y aprobación de un Código de Conducta para los procedimientos especiales*, que tuvo el doble efecto de

¹⁰⁰⁴ Ya en la misma sesión inaugural del Consejo, éste realizó un intercambio de opiniones con el Presidente del Comité Coordinador de los procedimientos especiales y en su segundo período de sesiones escuchó la exposición de informes pendientes, seguida de un espacio para un diálogo interactivo con los correspondientes titulares de mandato. La estructura de las presentaciones, el hecho de reunir varios mandatos en grupos y sobre todo la oportunidad para una discusión más sustantiva sobre los temas hizo con que la iniciativa fuera bastante elogiada y la calidad de estos primeros acercamientos con los procedimientos especiales recibiera alta valoración, incluso superior a la que había en los tiempos de la Comisión. *Vid Informe del Consejo de Derechos Humanos, doc. A/61/53, Sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea general, Nueva York, 2006; Vid también BRETT, R., “Neither Mountain nor...”, op. cit., p. 8.*

establecer *reglas* claras para guiar su labor pero a la vez de servir como apoyo para intentos de restringir la independencia del sistema, como veremos.

En términos sustantivos, los primeros cinco años del Consejo están marcados por *el proceso de revisión de los mandatos y por la continuidad del ejercicio de sus actividades*. El proceso de revisión y perfeccionamiento en sí mismo tomó todo el segundo año del Consejo y una parte del tercer año. Por su parte, el sistema siguió funcionando de manera paralela y continuada antes, durante y después de la revisión. En una primera etapa, esto ocurrió por medio de la finalización de las tareas pendientes de la 62ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos y enseguida con los mandatos ya “re-legitimados” ante el nuevo órgano.

A pesar de que el sistema de procedimientos especiales resistió relativamente intacto la revisión, lo cierto es que esto no se dio sin tensiones. En el caso de los mandatos temáticos, asuntos como libertad de religión o creencia, libertad de expresión; tortura y otros tratos inhumanos, crueles o degradantes; y ejecuciones extrajudiciales dominaron los debates, produciéndose en algunas ocasiones ataques personales a los titulares de mandato. En este período y como consecuencia de la revisión, como veremos, se extinguieron muchos mandatos por países, se crearon nuevos mecanismos temáticos y se estableció un nuevo mandato por país. Como ya hemos mencionado al tratar de la aprobación del Código de Conducta, todos los mandatos revisados pasaron a contener una referencia a este documento.

Finalmente, es importante mencionar un asunto que ha estado siempre presente en las sesiones del Consejo y que tiene la particularidad de constar como ítem aislado de la agenda del Consejo, que es *la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos ocupados desde 1967*. Aunque fue objeto de varias resoluciones, informes y sesiones especiales, entre los que destaca la elaboración del *Informe Goldstone*, es el único mandato que no ha

sido objeto de revisión, bajo la argumentación de que debe durar hasta que termine la ocupación.

1.1. El nuevo proceso de nombramiento de los titulares de mandato

Como ya hemos explicado, uno de los cambios introducidos por el paquete de construcción institucional fue la introducción de un nuevo proceso de selección para los titulares de mandato. De acuerdo con el nuevo procedimiento, los nombres de los candidatos para el cargo –que pueden ser propuestos por los gobiernos, grupos regionales, ONG, organizaciones internacionales o por ellos mismos- deberían constar de una lista pública elaborada y actualizada por la OACNUDH, con base en criterios generales de carácter profesional (conocimiento especializado y experiencia en la esfera del mandato) y personal (independencia, imparcialidad, integridad personal y objetividad), obedeciendo además a criterios técnicos y objetivos establecidos en la Decisión 6/102 del Consejo de Derechos Humanos¹⁰⁰⁵. Quedan excluidas de la condición de candidato las personas que ocupen cargos de decisión en gobiernos u otra organización o entidad que pueda dar paso a conflicto de intereses con las funciones del mandato.

También hemos visto que se creó un Grupo Consultivo, compuesto por un representante de cada uno de los grupos regionales, encargado de elaborar una lista más corta de candidatos para la vacante en cuestión. Con base en la lista del Grupo Consultivo, y después de realizar amplias consultas con los Estados, el presidente del Consejo elige un nombre específico para suplir la vacante en cuestión, sometiendo su decisión a la aprobación del Consejo. La composición del Grupo Consultivo cambia en cada proceso de selección.

¹⁰⁰⁵ Conforme hemos visto en el Capítulo 4, estos requisitos técnicos y objetivos son los antecedentes educacionales o experiencia profesional en derechos humanos; la capacidad de comunicación en uno de los idiomas oficiales de la ONU; la especialización técnica pertinente; la competencia reconocida internacional, regional o nacionalmente en materia de derechos humanos; la disponibilidad de tiempo para ejercer las funciones exigidas por el mandato.

Para entender qué representó este cambio en el nombramiento es interesante recordar el *procedimiento que existía anteriormente en la época de la Comisión*. Así, a lo largo de su existencia como mecanismos de este órgano, *los relatores especiales eran seleccionados y nombrados por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos*, en consulta con la Mesa. La elección del candidato se consideraba una prerrogativa del Presidente y aunque el sistema funcionaba razonablemente bien, por otro lado concentraba las facultades decisorias excesivamente en las manos del Presidente. Por tal razón, con ocasión de la transición institucional hacia el Consejo algunos Estados ejercieron una presión para que el proceso siguiera un procedimiento más transparente y que incluyese una mayor participación estatal en el nombramiento del titular de mandato. Además de la necesidad de más transparencia y participación estatal, otro objetivo a ser alcanzado con el cambio era obtener una lista pública y de calidad para identificar buenos candidatos de diferentes regiones y hacer frente al aumento del número de mandatos que han surgido a lo largo de los años¹⁰⁰⁶.

Durante el año de construcción institucional, y en el contexto de los debates del Grupo de Trabajo abierto entre períodos de sesiones para el tema de los procedimientos especiales, mientras que existía relativo acuerdo

¹⁰⁰⁶ Como explica BRETT: "In the past, the Chair of the Commission, in consultation with the Bureau, selected and appointed the Special Procedures mandate holders. Some States wished for an election process by the Council, and many felt that it should not be the sole responsibility/prerogative of the President. Different issues were behind the various proposals. Appointment by the Chair had in general served the system better than might have been expected. This was not least because the Chair had to take personal responsibility and everyone could see the results (for better or worse) of the decisions taken. So even when faced with a candidate nominated by his or her own government, some chairs demonstrated a degree of independence. On the other hand, this process enabled Governments who wished to challenge the system of Special Procedures to distance themselves, claiming that they had not endorsed the selection of mandate holders. A more substantive problem was that as the number of mandates has grown, the need for more mandate holders also increased, and identifying enough good candidates from different regions required a more open, transparent and proactive approach". BRETT, R., "*Neither Mountain nor...*", *op. cit.*, p.10.

respecto a la estipulación de criterios para la selección de los mandatos¹⁰⁰⁷, las delegaciones estaban divididas entre los que preferían seguir con el sistema antiguo del nombramiento por el Presidente del órgano y los que buscaban una elección de los expertos por parte del Consejo¹⁰⁰⁸. Con la aprobación de la Res. 5/1 de 2007, se introdujo el nuevo proceso de nombramiento.

El nuevo procedimiento de selección y nombramiento de los procedimientos especiales fue estrenado en marzo de 2008, durante el 7º período ordinario de sesiones, y hasta junio de 2011 fue utilizado once veces, una vez a cada período de sesiones. En este período, permitió el nombramiento de 66 expertos: 27 expertos en el año 2008, 8 en el 2009, 13 en el 2010 y 18 hasta junio de 2011¹⁰⁰⁹.

Antes de la utilización del sistema por primera vez, como ha pasado en prácticamente todos los temas en el primer año del Consejo, aún existían dudas sobre cuestiones prácticas tales como si la lista corta elaborada por el Grupo Consultivo debería incluir muchos candidatos por vacante o sólo uno; o aún si el Presidente tenía la libertad de elegir entre los nombres de la lista o si estaba vinculado por las preferencias expresadas por el Grupo Consultivo¹⁰¹⁰. Con el tiempo el Grupo Consultivo estableció la práctica de nombrar de uno a

¹⁰⁰⁷ Como la especialidad, la experiencia en el ámbito del mandato, la independencia, la imparcialidad, la integridad personal, la objetividad y el equilibrio en la representación de hombres y mujeres. Vid A/HRC/5/17, de 6 de junio de 2007, párr. 1.

¹⁰⁰⁸ Como explica HUSAK: "Selection and appointment of Special Procedures mandate holders was of paramount importance as delegations were split in two relatively equal groups. One group opted for the previous system of appointments by the chairman .- President of the Council whereas others aimed at election by the Council in order to exercise greater control over setting in functions". HUSAK, T., "In defense of the United Nations Special Procedures", En Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007, pág. 90.

¹⁰⁰⁹ Vid A/HRC/7/78, de 4 de julio de 2008; A/HRC/8/52, de 1 de septiembre de 2008; A/HRC/9/28, de 02 de diciembre de 2008; A/HRC/10/29, de 9 de noviembre de 2009; A/HRC/11/37, de 16 de octubre de 2009; A/HRC/12/50, de 25 de febrero de 2010. Aunque no todos los informes finales del Consejo de Derechos Humanos estaban disponibles en su versión final en la página web del Consejo en el momento de realización del presente estudio, la verificación pudo hacerse por medio de la documentación disponible en extranet de los procedimientos especiales (básicamente las listas de indicaciones de los presidentes del Consejo de derechos humanos).

¹⁰¹⁰ ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 66/2008, op. cit., p. 23.

tres candidatos que cuentan con su fuerte apoyo, además de uno a tres candidatos que cuentan con apoyo general o son considerados como “calificados” para ejercer el cargo. Por otro lado, el Presidente tiene la libertad de aceptar o no las indicaciones del Grupo Consultivo. Eso sí, la opción elegida por el Consejo como regla general ha sido hasta ahora endosada por el Consejo, con la excepción de lo ocurrido en la 14ª sesión, como veremos más adelante¹⁰¹¹.

Aunque en un período inicial las recomendaciones elaboradas por el Grupo no incluían referencias sustantivas sobre los criterios utilizados para la selección de los candidatos ni la metodología de trabajo empleada en la selección, con el tiempo dichos informes fueron ganando más consistencia hasta evolucionar hacia un procedimiento bastante más completo y transparente que el que existía ante la Comisión. No hace falta más que examinar los informes del Grupo Consultivo desde la 7ª hasta la 17ª sesión para observar dicha evolución.

En efecto, los primeros dos informes del Grupo Consultivo contaban con escuetas 4 páginas y sus recomendaciones se restringían a expresar el nombre de los candidatos sugeridos, sin explicar las razones por las que ellos se destacaban para el puesto en detrimento de los demás candidatos¹⁰¹². Por

¹⁰¹¹ Si comparamos la lista de indicaciones de candidatos de titulares de mandato presentados al Consejo por el Presidente hasta la 14ª sesión, en junio de 2010 (documentos disponibles en la extranet de los Procedimientos Especiales) y los candidatos finalmente aprobados por el Consejo (información disponible en el informe final de cada sesión), podemos observar que estas coinciden en todas las ocasiones, menos en la misma 14ª sesión, cuando se cambiaron dos de los ocho expertos indicados por el Presidente Alex Van Meeuwen, debido a cuestiones políticas. Los cambios fueron en el mandato sobre libertad de religión o creencia (donde se sustituyó el nombre de la experta Ambiga Sreenevasan de Malasia por el del experto Heiner Bielefeldt de África del Sur) y en el mandato sobre Burundi (se sustituyó la indicación de Alain Didier Olinga de Camerún por Fatsah Ougergouz, de Argelia). *Vid* “List of candidates for the Special Procedures mandate holders presented by the HRC President for the approval of the Council” y “List of Special Procedures mandate holders appointed at the 14th session of the Human Rights Council”, ambos disponibles en la extranet de los Procedimientos Especiales.

¹⁰¹² *Vid* Consultative Group Recommendations to the President relating to Special Procedures Mandate Holders to be appointed at the 7th session of the Human Rights Council, de 7 de febrero de 2008, y Consultative Group Recommendations to the President relating to

ejemplo, para el puesto de *Relator Especial sobre la vivienda* el Grupo se limitó a indicar que: “Some members supported Ms. Raquel Rolnik (Brazil). It was also suggested that Ms. Leilani Farha (Canada) be considered”¹⁰¹³. Los informes también dejaban que desear en lo que a la metodología de trabajo se refiere, ya que se limitaban a mencionar de una manera general que se tomó en consideración los requisitos dispuestos en la Res. 5/1 y en la decisión 6/102¹⁰¹⁴. Así, en esta primera etapa se puede afirmar que el proceso de selección seguía caracterizándose por ser poco transparente.

A partir del tercer proceso selectivo, que tuvo lugar durante el noveno período de sesiones, hubo una mejora en términos de transparencia, aunque las razones expuestas para la elección de los candidatos siguen siendo muy vagas, dando lugar a un fuerte aspecto subjetivo¹⁰¹⁵. También se establece una metodología de trabajo más clara, que consiste en que los miembros del grupo indiquen tres candidatos por vacante, con base en criterios como las calificaciones del candidato, su experiencia en el tema, experticia, independencia, imparcialidad, integridad personal y objetividad¹⁰¹⁶. De ahí se pasa a una segunda etapa de la selección, que consta de una lista más corta

Special Procedures Mandate Holders to be appointed at the 8th session of the Human Rights Council, de 22 de mayo de 2008, ambos disponibles en la extranet de los Procedimientos Especiales.

¹⁰¹³ Consultative Group Recommendations to the President relating to Special Procedures Mandate Holders to be appointed at the 7th session of the Human Rights Council, de 7 de febrero de 2008.

¹⁰¹⁴ En palabras del informe para la 7a sesión: “In determining the proposed list, the Members of the consultative group took into consideration the technical and objective requirements as stipulated in Human Rights Council resolution 5/1 and decision 6/102”. *Ibid*, p. 1.

¹⁰¹⁵ *Vid* Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 9th session of the Human Rights Council, de 30 de Julio de 2008; Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 10th session of the Human Rights Council, de 23 de enero de 2009 y Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 11th session of the Human Rights Council, de 8 de mayo de 2009, todos disponibles en la extranet de los Procedimientos Especiales.

¹⁰¹⁶ La metodología descrita consiste en: “In order to facilitate the discussions, it was decided that each of the Members of the Group would suggest three candidates for each vacant mandate based on the candidates’ qualifications, relevant experience, expertise, independence, impartiality, personal integrity and objectivity”. Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 9th session of the Human Rights Council, de 30 de Julio de 2008. disponible en la extranet de los Procedimientos Especiales,

de nombres, que son considerados en conjunto por el grupo consultivo y del que salen por lo general tres expertos por puesto a ocupar, identificándoles según el apoyo que se le ofrece a su candidatura. Luego, se menciona el que cuenta con más apoyo, explicando de forma muy general sus calificaciones y mencionándose el nombre de los que también pueden ser considerados para el proceso de selección¹⁰¹⁷. Otro aspecto positivo es que se pasa adjuntar como anexo una lista de todos los candidatos que participaron del proceso de selección, haciendo una diferenciación entre la primera y la segunda etapa del procedimiento.

Así, desde la 9ª sesión hasta la 11ª, se puede decir que el proceso de selección comenzó a adquirir más transparencia, aunque la continuidad de la utilización de fórmulas generales para describir los candidatos daba pie a cuestionar la objetividad de la selección.

A partir del informe del Grupo Consultivo presentado para aprobación en la 12ª sesión ordinaria del Consejo, hubo un ligero cambio en la metodología y se dejó de estipular el número de candidatos que cada uno de los miembros del Grupo Consultivo podía sugerir en la primera etapa del proceso. A partir de este informe también hubo una gran mejoría en el contenido del documento, con la inclusión de información detallada de la experiencia profesional de los

¹⁰¹⁷ En efecto, las referencias siguen siendo muy generales y no se refieren a todos los candidatos sugeridos. Así, por ejemplo, al apoyar la candidatura de la señora Ratna Kapu como candidata asiática para experta para el grupo de trabajo sobre ascendencia africana el Grupo Consultivo ha justificado que “Ms. Ratna Kapur has extensive practical and academic experience in the area of international law and human rights law as well as established competence at the national, regional and international level. En cambio, la recomendación que cuenta con menos apoyo por parte del grupo consultivo suele materializarse con una simple mención al nombre del candidato. Así, en la recomendación para el Grupo de Europa Occidental y Otros para el grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, después de justificar en líneas generales la indicación del candidato Olivier de Frouville, se menciona que “Considerable support was also expressed for Mr. Francesc Vendrell (Spain)”. Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 9th session of the Human Rights Council, disponible en la extranet de los Procedimientos Especiales, de 30 de Julio de 2008.

candidatos¹⁰¹⁸. Además, también se mencionaba la posibilidad de consulta del currículo de los candidatos, a través de la lista pública de candidatos.

En el siguiente proceso de selección, se mantuvo la metodología del informe anterior (que no limita el número de candidatos que cada miembro puede indicar), pero además se avanzó un poco más, atendiendo a la indicación del párrafo 51 de la Res. 5/1¹⁰¹⁹, y escuchando la opinión del titular de mandato saliente (en este caso, el experto del Grupo de Europa del Este del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias), transmitida por medio del presidente del Comité Coordinador de los procedimientos especiales. Esta vez el informe fue más sustancial, ya que presentó información curricular detallada sobre la vida profesional de los candidatos¹⁰²⁰. Al contrario de lo que ocurría en informes anteriores, en los que sólo se mencionaban los nombres de los candidatos considerados como “candidato cualificado” para el puesto o que recibían “el apoyo general” del grupo consultivo, esta vez dichos candidatos también tuvieron su vida profesional mencionada, aunque de manera menos detallada que los que contaban con la indicación preferente del Grupo Consultivo. En el informe presentado en la 14ª sesión ordinaria, se mantuvieron

¹⁰¹⁸ *Vid* Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 12th session of the Human Rights Council, de 28 de agosto de 2009, disponible en la extranet de los Procedimientos Especiales

¹⁰¹⁹ Este párrafo afirma: “51. El grupo consultivo debería tener en cuenta, según corresponda, la opinión de los actores interesados, incluidos los titulares de mandatos en funciones o salientes, al determinar los conocimientos especializados, la experiencia, las competencias y otros requisitos necesarios para cada mandato”. Resolución A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007.

¹⁰²⁰ El Grupo Consultivo hizo la siguiente descripción de una de las candidatas de Europa del Este propuestas para el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias: “Ms. DZUMHUR has extensive experience and established competence at a national, regional and international level. She has worked as a judge in Bosnia and Herzegovina. She has provided legal expertise on national and international human rights standards to non-governmental organizations on matters of transitional justice, promotion of the rights of civilian war victims and prevention of discrimination against women. She has collaborated with Governments and international organizations in addressing the need to improve legal tools for protection of human rights, especially of the families of missing persons. She has significant knowledge of relevant international instruments and has worked within the United Nations on the implementation of treaty obligations and recommendations regarding the prevention of human trafficking and domestic violence. At present, she is involved in the drafting of the national law on missing persons”. Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 13th session of the Human Rights Council, de 10 de febrero de 2010, disponible en la extranet de los Procedimientos Especiales.

los métodos de trabajo del informe anterior y se añadió un elemento extra, que fue el de tomar en consideración el balance entre candidatos del sexo femenino y del sexo masculino en las indicaciones¹⁰²¹. Esta metodología de trabajo siguió siendo utilizada en los procesos de selección para la 15ª, 16ª y 17ª sesiones del Consejo¹⁰²², por lo que y en perjuicio de posibles modificaciones y mejoras futuras, parece ver el asentado como formalmente establecido cara al futuro.

Como conclusión general de toda esta evolución, se puede decir que, a despecho que se podría mejorar en algunos aspectos, el nuevo procedimiento de selección ofrece sin duda la ventaja de ser *más transparente*, de permitir *mayor control político sobre el Presidente del Consejo y sobretudo una mayor participación estatal*, que eran las reivindicaciones que motivaron el debate sobre el cambio del procedimiento, como sabemos. A este respecto, es importante recordar que a despecho de la previsión de la Res. 5/1 de que los representantes indicados por los Estados para el Grupo Consultivo deben actuar en carácter individual, en la práctica estos miembros son diplomáticos y esto inevitablemente condiciona su manera de decidir, por lo que no estaría mal estimular a los Estados que indicaran para representarlos en el Grupo Consultivo individuos de otro origen profesional¹⁰²³. Otra de las posibles

¹⁰²¹ Vid Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 14th session of the Human Rights Council, de 7 de mayo de 2010, disponible en la extranet de los Procedimientos Especiales.

¹⁰²² Vid Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 15th session of the Human Rights Council, de 16 de agosto de 2010; Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 16th session of the Human Rights Council, de 11 de febrero de 2011; Report of the Consultative Group to the President relating to one member of the Working Group of Experts on African descent to be appointed at the 16th session of the Human Rights Council, de 11 de febrero de 2011 y; Report of the Consultative Group to the President relating to the Special Procedures mandate-holders to be appointed at the 17th session of the Human Rights Council, de 24 de mayo de 2011, todos disponibles en la extranet de los Procedimientos Especiales.

¹⁰²³ Como explican KEMILEVA, LEE, MAHON, SIDOTI y CLAPHAM: "The composition of the Consultative Group is problematic in ensuring appropriate expertise for these important positions. Its members are Geneva based representatives of States, although they are supposed to 'act in their personal capacity'.³⁹ States could appoint human rights experts if they wished, as with the Troika for the UPR, but to date none has done so. So far all members appointed to the Consultative Group have been diplomats and therefore they can be assumed to be more reliant on State direction or at least State interests. As a result, even when the

mejoras consistiría en realizar una actualización más ágil de la lista de candidatos, quizás a ser realizada por el Presidente del Consejo o por la misma OACNUDH.

Aún reconociendo el avance experimentado en términos de transparencia y prestación de cuentas, no hay que olvidar que en última instancia, como prácticamente todo lo que ocurre en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *el sistema de indicaciones sigue siendo eminentemente político y un reflejo directo tanto de las fuerzas políticas que operan en el Consejo como de las negociaciones alcanzadas entre ellas*. Una situación que ilustra bien lo que queremos demostrar es lo ocurrido en la 14ª sesión ordinaria cuando, a despecho del detallado informe presentado por el Grupo Consultivo, el Consejo se alejó de la práctica establecida desde la Comisión de endosar la indicación del Presidente, cambiándola por otro candidato del interés de algunos Estados en cuestión¹⁰²⁴.

Como resultado del proceso de revisión de su labor y funcionamiento finalizado por el Consejo en marzo de 2011, el Consejo previó que los candidatos propuestos para el cargo deberían someter una carta de motivación y someterse a una entrevista¹⁰²⁵.

Consultative Group has not been highly politicised in its operations, it has lacked human rights expertise and the required time to examine the applications thoroughly.” KEMILEVA, K., LEE, B., MAHON, C., SIDOTI, C. y CLAPHAM, A., “Expertise in the Human Rights Council. A policy paper prepared under the auspices of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights”, ADH, Ginebra, Junio 2010, p. 21.

¹⁰²⁴ Así, Nigeria (en nombre del grupo africano) levantó objeciones a la lista de nombramientos del presidente, resultando en la suspensión de la sesión por 3 horas, durante las cuales el grupo Africano y la Organización para la Conferencia Islámica lograron, con éxito, cambiar el nombramiento del experto independiente para Burundi y del Relator Especial para la libertad de religión o creencia. No obstante, los intentos para también reemplazar el nuevo experto independiente sobre educación fallaron. Vid ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly, Issue 2/3*, Geneva, July 2010, p. 13.

¹⁰²⁵ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, párr. 22.

1.2. El Código de Conducta de los procedimientos especiales

Conforme hemos referido anteriormente, entre los documentos adoptados por el Consejo en su primer año de trabajo estaba *un Código de Conducta para los procedimientos especiales*, establecido con el objetivo de “reforzar la eficacia del sistema de los procedimientos especiales definiendo las normas de comportamiento ético y conducta profesional que deberán observar los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”¹⁰²⁶. Efectivamente, entre los patrones de comportamientos éticos a ser observados por los titulares de mandato están la limitación a ciertos privilegios e inmunidades inherentes al cargo con la prevalencia de la legislación interna del país visitado; la obligación de observar estrictamente el contenido del mandato asignado y; la obligación de informar con prioridad a las autoridades estatales sobre las conclusiones y recomendaciones del informe por encima de cualquier otro actor interesado, entre otras disposiciones.

Como también ya se mencionó, la Res. 5/2, de junio de 2007, titulada “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”¹⁰²⁷, es fruto de los debates llevados a cabo durante el año de construcción institucional y desde un principio suscitó temores relativos a la posibilidad de su utilización como mecanismo para menoscabar la independencia y libertad de los procedimientos especiales. Tal recelo estaba muy relacionado con la creación de un Comité de Ética para fiscalizar a los titulares de mandato, idea que estaba presente en el proyecto inicial propuesto por el Grupo Africano pero que, como hemos visto, finalmente no prosperó. A despecho de las previsiones iniciales, el documento aprobado no resultó tan dañino como algunos creían y hasta presentó la

¹⁰²⁶ A/HRC/RES/5/2, de 18 de junio de 2007, pár. 1.

¹⁰²⁷ *Ibid.*

ventaja de haber dejado un marco normativo-institucional claro y relativamente independiente en el que los procedimientos especiales pueden moverse.

En realidad, en un principio los titulares de mandato sólo contaban con una reglamentación general, aplicable a todos los funcionarios de la ONU que no integran la Secretaría y a los expertos en misión¹⁰²⁸, de manera que los mismos titulares de mandato sintieron la necesidad de establecer un manual que les guiara la labor con uniformidad. Este Manual, redactado inicialmente en 1999, fue revisado en 2008 para incluir las disposiciones del Código de Conducta. Actualmente, los tres documentos juntos conforman el marco institucional que debe ser seguido por los titulares de mandato. Como explican KEMILEVA, LEE, MAHON, SIDOTI y CLAPHAM: “During the Council’s institution building year, there were many discussions about providing support, advice and guidance to Special Procedures mandate holders. There was general recognition that some mandate holders, when appointed, may not have sufficient knowledge of their roles and responsibilities or of the Council’s expectations of them. At times these discussions seemed to be directed towards constraining the mandate holders in the independent performance of their functions (...) The Special Procedures mandate holders themselves recognise their need for guidance and advice. In August 2008 they adopted a *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council* ‘to provide guidance to the mandate-holders’. The Manual had originally been drafted in 1999 and it was ‘revised to ensure consonance with the provisions of the Code of Conduct’, among other things, in 2007-08”¹⁰²⁹.

A este respecto, es importante mencionar la opinión de los titulares de mandato en el contexto de los debates sobre el paquete de construcción institucional y sobre el Código de Conducta. En nota elaborada por los

¹⁰²⁸ Vid Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión Doc. ST/SGB/2002/9, de 18 de junio de 2002.

¹⁰²⁹ KEMILEVA, K., LEE, B., MAHON, C., SIDOTI, C. y CLAPHAM, A., “*Expertise in the...*”, op. cit., p. 22.

miembros del Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales para contribuir en los debates sobre la reforma y perfeccionamiento de los procedimientos especiales¹⁰³⁰, de abril de 2007, *la posición inicial de los titulares de mandato fue que no existía una necesidad demostrable de un Código de Conducta*, debido a la existencia de los ya referidos documentos para guiar la conducta del titular de mandato:

“The initial response of the mandate-holders was that there is no demonstrable need for a new Code of Conduct. This was based on the existence of several key official documents which already seem to address adequately the issues identified by those in favour of a new Code. The documents include the Manual, first adopted by the mandate-holders in 1999, subsequently revised to bring it up to date, and now under review on the basis of comments and suggestions being solicited from all stakeholders, including Governments. The Manual itself builds upon a long series of discussions within the UN relating to appropriate procedures and safeguards. In practice, the Manual reflects principles and procedures which have been applied by mandate-holders and accepted by Governments for some two decades. Our assumption is that it cannot be the intention of those proposing a Code of Conduct to undermine this *acquis* which has been widely acclaimed as the jewel in the crown of the UN’s human rights system”¹⁰³¹.

Asimismo, para los titulares de mandato, de haber un Código de Conducta, éste debería ser elaborado por los mismos titulares de mandato y no por el Consejo, ya que una regulación detallada de su conducta por una entidad externa equivaldría al debilitamiento de principios esenciales del sistema, como independencia, competencia, objetividad, imparcialidad y buena fe¹⁰³².

¹⁰³⁰ “A Note by the Special Procedure’s Coordination Committee in Response to Discussions on a Code of Conduct and Annex: Possible Elements of a Code of Conduct”, Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales, Ginebra, 13 de abril de 2007, disponible en la extranet del Consejo de Derechos Humanos.

¹⁰³¹ *Ibid*, p. 2.

¹⁰³² En palabras de la ya referida Nota: “Where codes of conduct are used by professional groups or persons performing a particular function, their objective is to encourage and facilitate

Con todo, la principal cuestión con relación al Código de Conducta no gira tanto alrededor de la necesidad o no del documento en sí que, como hemos argumentado, no es imprescindible pero puede resultar útil a la hora de guiar a los mismos titulares de mandato en la ejecución de sus funciones. *El problema está en que muchos Estados se apoyan en el Código de Conducta para criticar a los titulares de mandato tratando de limitarles la independencia, sea por medio de la crítica a sus métodos de trabajo, sea por medio del rechazo a la interpretación utilizada por los titulares de mandato sobre el derecho que es objeto de su mandato.*

Así, en lo que respecta a la *crítica sobre los métodos de trabajo*, al comentar sobre el informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria y su visita a Colombia, este país acusó al procedimiento especial de no haber anexado al informe los comentarios estatales y rechazó las conclusiones del informe argumentando con base en el Código de Conducta: “Colombia considera que en el desarrollo de su mandato, los procedimientos especiales se deben ceñir de manera estricta al código de conducta y al ámbito de su competencia, a fin de garantizar su objetividad e imparcialidad y no afectar las de otros procedimientos”¹⁰³³. En el caso del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, Guinea Ecuatorial entendió que la violación del Código de Conducta se debió a

self-regulation. In order to be effective, codes of conduct need to be internalized among those they are meant for. This requires a sense of ownership and a participatory process for adoption. Codes of conduct may be adopted, for instance, by national or international associations of professionals. Almost by definition, they are not adopted by the employer, or by the State. (...) In the case of the Special Procedures the assumption of self-regulation is both appropriate and essential as long as it does not prejudice the observations and the neutrality of the mandate holders. While the Council's role is to lay down broad principles to govern the system, an initiative which seeks to micro-manage the approach adopted by the mandate-holders would undermine the essential principles of independence, competence, objectivity, impartiality and good faith upon which the system has been constructed”. *Ibid*, p. 3.

¹⁰³³ Intervención de Colombia con motivo de la presentación del Informe del Grupo de trabajo sobre detención arbitraria, sobre su visita a Colombia, 10ª sesión de Consejo de Derechos Humanos, Ginebra 5 de marzo de 2009.

que el Relator Especial presentó al Consejo un informe preliminar sin darle la oportunidad al país en cuestión de que opinara previamente¹⁰³⁴.

Con relación a la *disconformidad con la interpretación del Derecho Internacional realizada por los relatores sobre el derecho objeto de su mandato*, en la 10ª sesión ordinaria del Consejo (marzo de 2009), el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, fue acusado de violar el Código de Conducta debido a que, contestando a una pregunta realizada por Francia en nombre de la Unión Europea¹⁰³⁵, analizó la cuestión de la compatibilidad de la pena de muerte con la prohibición del tratamiento cruel y degradante¹⁰³⁶. Los Estados a los que no les gustó el informe argumentaron que Nowak se excedió en su mandato y que por tanto hubo violación del referido documento¹⁰³⁷.

En la 11ª sesión, le tocó el turno al Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank de La Rue Lewy, y al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Githu Muigai,

¹⁰³⁴ Para Guinea Ecuatorial: “Nosotros creemos que se está violando el Código de Conducta de las modalidades de los Relatores Especiales, ya que el gobierno de Guinea Ecuatorial aún no ha revisado el informe preliminar del Relator Especial”. Declaración de Guinea Ecuatorial durante el diálogo interactivo con el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, 10 de marzo de 2009, 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la intranet del Consejo.

¹⁰³⁵ Vid A/HRC/10/44, de 14 de enero de 2009, pár. 29.

¹⁰³⁶ Vid *Ibid*, pár. 29 a 45.

¹⁰³⁷ Por ejemplo, Pakistán (en nombre de la Organización de la Conferencia islámica) argumentó que: “The OIC believes that capital punishment and various forms of torture are well defined in relevant instruments. It is a well defined fact that death penalty is a legitimate legal punishment stemming from criminal justice matters that lie within the domestic jurisdiction of sovereign States, as enshrined in Article 2 (7) of the Charter. The OIC States, therefore, do not see a correlation between the capital punishment and torture as defined by the Special Rapporteur in his report. The OIC believes that the Special Rapporteur should discharge his duties consistent within mandated parameters as well as the Code of Conduct. An effort to seek fusion of varied legal and ethical concepts would complicate – not facilitate our common struggle against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.” Comentario de Pakistán, en nombre de la OCI, sobre los informes del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y sobre el Relator Especial sobre Tortura, bajo el ítem 3 de la agenda, durante la 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 10 de marzo de 2009, disponible en la extranet del Consejo.

de ser acusados de incumplir el Código por la misma razón. En ambos casos, los relatores especiales fueron criticados por haber cuestionado el concepto de difamación de religiones como límite a la libertad de expresión. En el caso del Relator sobre libertad de expresión, la polémica se centró alrededor de una declaración conjunta firmada por el Relator Especial junto con otros mecanismos regionales¹⁰³⁸ en la que muestra su desacuerdo con el concepto de difamación de religiones¹⁰³⁹. A ello Egipto respondió, en nombre del Grupo Africano, que: “The African Group, recalling the Code of Conduct of the work of the Special Rapporteurs and the Presidential Statement of 18 June 2008, is obliged to indicate its dissatisfaction with the report of Mr. Lewy and its hope that future reports will strictly abide by the mandate established by the council and dully accepted by Mr. Lewy upon his appointment”¹⁰⁴⁰. Con el relator sobre racismo, éste propuso una nueva aproximación teórica a la problemática de “difamación de religiones”¹⁰⁴¹, razón por la que fue muy criticado por algunos Estados.

Así, aunque los desacuerdos entre los Estados y los procedimientos especiales siempre existieron hasta el punto de poder afirmar que forman parte de la naturaleza misma del mecanismo, lo cierto es que en estos primeros años

¹⁰³⁸ Estos mecanismos son: el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Miklos Haraszti, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, Catalina Botero, y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre la libertad de expresión y el acceso a la información, Faith Pansy Tlakula.

¹⁰³⁹ Conforme explica De La Rue en su informe: “En la declaración se señalaba que el concepto de “difamación de las religiones” no se ajustaba a las normas internacionales sobre la difamación y que las restricciones a la libertad de expresión debían limitarse al resguardo de derechos individuales e intereses sociales superiores. Esas restricciones no debían utilizarse nunca para proteger determinadas instituciones ni ideas, conceptos o creencias abstractos, ni siquiera de índole religiosa. En la declaración se señaló, además, que las restricciones a la libertad de expresión que tenían por finalidad evitar la intolerancia debían limitarse a la apología del odio nacional, racial o religioso que constituyera incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y se alentó a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos a desistir de seguir aprobando declaraciones en que se apoyara la idea de la difamación de religiones.” A/HRC/11/4, de 30 de abril de 2009, pár. 24. (cursivas añadidas)

¹⁰⁴⁰ Declaración de Egipto, en nombre del Grupo Africano, sobre el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de 02 de junio de 2009, en la 11ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet. (cursivas añadidas).

¹⁰⁴¹ Vid A/HRC/11/36, de 19 de mayo de 2009, pár. 44.

de actividad del Consejo en repetidas ocasiones las discordancias sobre el trabajo de los relatores dieron más énfasis a una supuesta violación del Código de Conducta que a la discordancia con respecto a los hechos o a los métodos de trabajo, en algunas situaciones con una clara intención de intimidar la actuación de los procedimientos especiales. Por ejemplo, todavía en relación con el caso del Relator Especial sobre libertad de expresión, algunos Estados llegaron a cuestionar su adecuación al mandato debido a su posición doctrinal sobre la “difamación de religiones”, advirtiéndole sobre los riesgos de seguir con esta conducta¹⁰⁴². La referencia al Código de Conducta como forma de intimidación a los titulares de mandato también se encuentra en la mención a este documento en las resoluciones que renuevan los mandatos de los procedimientos especiales a partir del segundo año del Consejo¹⁰⁴³.

Otro evento digno de mención fue la aprobación de una Declaración Presidencial en la 8ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, titulada “Periodo de servicio de los titulares de mandato de procedimientos especiales”, por la que se vincula la renovación del mandato de un relator especial para un segundo período en el cargo al cumplimiento de las disposiciones del Código de Conducta:

“3. A este respecto, el Presidente transmitirá al Consejo toda información que se señale a su atención, incluida la transmitida por Estados y/o

¹⁰⁴² Como describe el ISHR: “Despite making it clear that he would address limitations to freedom of expression, a controversial topic that was introduced into the mandate through a voted amendment to the main resolution in 2008,60 several States criticised the Special Rapporteur for not having given sufficient attention to this aspect of his mandate. Many members of the OIC also questioned the Special Rapporteur’s suitability for the mandate as he had issued a statement with several regional mechanisms on freedom of expression, questioning the use of the concept of ‘defamation of religions’. They argued that Mr La Rue had violated the Code of Conduct by calling into question decisions by the Council and warned that they would continue to watch his behavior closely and take action if he did not correct it. This was among the most explicit threats and acts of intimidation against mandate holders during the year”. ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁴³ Así, las resoluciones que renuevan los mandatos temáticos y por países pasaron a incluir el siguiente párrafo en su preámbulo: “*Recordando* las resoluciones del Consejo 5/1, sobre la construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y 5/2, sobre el Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007, y subrayando que los titulares de mandatos habrán de cumplir sus funciones de conformidad con esas resoluciones y sus anexos”.

por el comité de coordinación de los procedimientos especiales, sobre casos de incumplimiento persistente de las disposiciones de la resolución 5/2 del Consejo por parte del titular de un mandato, especialmente en el período anterior a la renovación de su período de servicio.

4. El Consejo examinará dicha información y tomará las medidas que corresponda. En ausencia de tal información, el Consejo prorrogará por un segundo período de tres años el servicio de los titulares de mandatos”¹⁰⁴⁴.

La credibilidad del sistema de los procedimientos especiales se basa en la independencia de los expertos que lo componen y en su capacidad para investigar de forma imparcial y objetiva los hechos, desvelando y trayendo al conocimiento público, por medio de su trabajo, las violaciones de derechos humanos en el mundo. Esto, como es natural y esperado, no siempre agrada a los Estados investigados y ha generado tensiones que están presentes en este tipo de actividad desde el origen mismo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Aunque el reclamo de los Estados por una supervisión de las actividades de los titulares de mandato encuentra el respaldo en la necesidad de ofrecer a estos una guía y unos límites para el ejercicio de sus actividades (teniendo en cuenta que también los Estados tienen el derecho de tener su imagen preservada), para ello es esencial tener igualmente en consideración el respeto a la capacidad investigativa imparcial, independiente e innovadora que caracteriza las actividades de este mecanismo y que no debe ser restringida si no es por una necesidad justificada. Sobre todo, es esencial garantizar que tal actividad fiscalizadora, de existir, no sea ejercida por los mismos Estados investigados.

Para atender a esta preocupación, los mismos procedimientos especiales por medio de su Comité de Coordinación¹⁰⁴⁵ adoptaron un

¹⁰⁴⁴ A/HRC/PRST/8/2, de 18 de junio de 2008.

¹⁰⁴⁵ El Comité de Coordinación fue establecido en la 12ª reunión anual de los procedimientos especiales en 2005, con el propósito de aumentar la coordinación entre los

*Procedimiento Interno de Asesoramiento para Examinar las Prácticas y los Métodos de Trabajo*¹⁰⁴⁶, con el objetivo de dar implementación al Código de Conducta y otros documentos relevantes, incluyendo el *Manual de los procedimientos especiales*, en su versión revisada. El Procedimiento Interno de Asesoramiento es un mecanismo permanente para el examen continuo de las prácticas y métodos de trabajo de los procedimientos especiales, que actúa en el caso de comunicaciones de incumplimiento por parte de los titulares de mandato, pero también elaborando *Notas de Orientación* sobre la interpretación adecuada del Manual. El procedimiento no realiza evaluaciones de carácter sustantivo sobre el mandato, ya que éstas siguen siendo de competencia exclusiva del relator especial, sino que se atiene al tema del cumplimiento de las normas de conducta acordadas para la labor de los procedimientos especiales¹⁰⁴⁷. En este aspecto, la actuación del Comité de Coordinación de los procedimientos especiales es de suma importancia para orientar al titular de mandato en el ejercicio de sus funciones, a la vez apurando los hechos y ofreciéndole apoyo en los casos de supuesto incumplimiento del Código de Conducta.

Una propuesta que ha surgido durante los debates que tuvieron lugar en el año de construcción institucional, y que posteriormente ha vuelto a surgir, es la de instituir un *código de conducta para los Estados* en su relación con los procedimientos especiales. En aquella ocasión, los mismos titulares de mandato han afirmado que: “(...) if a code of conduct or a similar instrument were to be adopted by the Council, it cannot be uni-directional, but must reflect the standards required on both sides to ensure the effectiveness of the

titulares de mandato, actuando como puente entre ellos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹⁰⁴⁶ El Procedimiento Interno de Asesoramiento fue establecido durante la 15ª Reunión Anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, en el mes de junio de 2008, se adoptó el *Manual de los procedimientos especiales de Naciones Unidas*.

¹⁰⁴⁷ Para más información sobre el Procedimiento Interno de Asesoramiento, los actores que pueden participar en él y los resultados que se pueden esperar, *Vid* documento “Procedimiento Interno de Asesoramiento para examinar las prácticas y los métodos de trabajo”, Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales, 25 de Junio de 2008, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>, consultado el 20 de junio de 2011.

procedures. For that reason it is indispensable that the Code of Conduct should also address itself to the responsibilities of Governments in terms of their co-operation with the Special Procedures system. This necessary balance would best be achieved through the addition of an extra section which identifies, again in broad-brush terms, the responsibilities of Governments”¹⁰⁴⁸.

Efectivamente, aunque la Res. 5/2 afirme que los Estados deben colaborar con este mecanismo, no necesariamente es esta la situación actual¹⁰⁴⁹. De hecho, se puede arriesgar la afirmación de que *el principal obstáculo que continúan encontrando los procedimientos especiales para el buen desarrollo de su trabajo continúa a ser la falta de cooperación estatal*, a través de comportamientos tales como la falta de respuesta a las comunicaciones enviadas por titulares de mandato o la denegación de la autorización de visita al país¹⁰⁵⁰, hasta situaciones más graves de abierta mala fe como en los casos de la prisión y deportación del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967 por parte de Israel¹⁰⁵¹ y de la denegación de entrada en Zimbabue del Relator Especial sobre Tortura¹⁰⁵², ignorando el previo acuerdo que

¹⁰⁴⁸ ONU, “A Note by the Special Procedure’s...”, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁴⁹ En la Res. 5/2 de 2007 el Consejo: “Insta a todos los Estados a que cooperen con los procedimientos especiales y los ayuden en el desempeño de sus tareas, les faciliten oportunamente toda información necesaria y respondan sin dilación indebida a las comunicaciones que éstos les transmitan”. A/HRC/RES/5/2, de 18 de junio de 2007, pár. 1.

¹⁰⁵⁰ Como afirma el ISHR en su informe en 2009: “As in previous years, the special procedures, the Council’s independent experts and special rapporteurs, faced important challenges in effectively performing their independent mandates. The main obstacle to their effectiveness remains the serious lack of government cooperation with the special procedures, including lack of responses to communications and acceptance of requests for visits.” ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁵¹ Como afirma el Relator Richard Falk en su informe presentado ante el Consejo en enero de 2011: “Lamentablemente, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967 debe una vez más señalar a la atención de los miembros del Consejo de Derechos Humanos la persistente negativa del Gobierno de Israel a permitir que el Relator visite los territorios palestinos ocupados. Hasta el momento no han prosperado los repetidos intentos para conseguir que el Gobierno de Israel participe en conversaciones con la esperanza de poner fin a las políticas que provocaron, el 14 de diciembre de 2008, la detención del Relator Especial en el aeropuerto de Ben-Gurion y su posterior expulsión”. A/HRC/16/72, de 10 de enero de 2011, pár. 1.

¹⁰⁵² *Vid* The Guardian, “UN Torture Investigator refused entry to Zimbabwe”, disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2009/oct/29/zimbabwe-blocks-un-torture-investigator>,

autorizaba la visita. En este sentido, en lo que dice respecto a las invitaciones permanentes, su sola existencia no garantiza su eficacia y en la práctica hay mucha variación respecto a su puesta en marcha. En algunos casos, a pesar de la invitación permanente¹⁰⁵³, las solicitudes de visita no reciben respuesta durante años¹⁰⁵⁴. Más bien, *la distinción que debería hacerse no es tanto entre los Estados que emitieron o no una invitación permanente, sino más bien entre los Estados que efectivamente las implementan y los que no lo hacen.*

El propuesto código de conducta para los Estados confirmaría, así, en términos documentales el pedido del paquete de construcción institucional no sólo estimulando la cooperación en aspectos como la respuesta a las comunicaciones y facilitación de la entrada del titular de mandato en el territorio estatal, sino que también *protegería a los titulares de mandato de las acusaciones y ataques personales*, práctica que, como hemos visto, ha sido bastante frecuente en estos primeros años de actividad del Consejo. Como recuerda la ONG HRW, a los gobiernos que no cooperan no se les exige ningún responsabilidad, aún cuando muchas veces estos Estados son también

consultado el 27 de junio de 2011; Al Jazeera, “Zimbabwe deports UN Rights expert”, disponible en:

<http://english.aljazeera.net/news/africa/2009/10/200910295363813964.html>, consultado el 27 de julio de 2011.

¹⁰⁵³ Una invitación permanente es una invitación abierta que hace el gobierno de un país a todos los procedimientos especiales temáticos y su emisión significa que el Estado está dispuesto a recibir todos los procedimientos especiales que soliciten un viaje al territorio nacional. Hasta el junio de 2011, 87 Estados habían cursado una invitación permanente ante la ONU. Vid <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/invitations.htm>, consultado el 01 de julio de 2011.

¹⁰⁵⁴ Como explica Human Rights Watch: “El Consejo debería adoptar un sistema para garantizar que las invitaciones permanentes a los procedimientos especiales sean cursadas adecuadamente. Actualmente la práctica habitual de los gobiernos con invitaciones permanentes varía ampliamente. Algunos gobiernos cursan sus invitaciones permanentes de forma efectiva, mientras que en otros casos estas invitaciones carecen virtualmente de significado, dado que las solicitudes para visitar el país no han recibido respuesta en años. Esta divergencia devalúa las invitaciones permanentes y constituye un perjuicio para los gobiernos que implementan diligentemente dichas invitaciones. En lugar de agrupar a todos los Estados que han cursado formalmente invitaciones permanentes, el Consejo debería distinguir entre los Estados con invitaciones permanentes efectivas y aquellos que no las tienen. Para que una invitación permanente pueda considerarse efectiva, el gobierno que cursa la invitación debe responder a las solicitudes para que los procedimientos especiales visiten el país en un plazo de seis meses y la visita propiamente dicha debería programarse dentro de los dos años siguientes. HUMAN RIGHTS WATCH, *Curando el síndrome de la Selectividad. La Revisión del 2011 del Consejo de Derechos Humanos*, Human Rights Watch, New York, June 2010, pp. 19 y 20.

miembros del Consejo de Derechos Humanos y tienen la obligación de dar ejemplo y observar los mínimos preceptos de derechos humanos¹⁰⁵⁵.

Y aunque es muy poco probable que la idea prospere, tal propuesta ofrece la ventaja de construir un equilibrio de fuerzas entre las responsabilidades de los procedimientos especiales y las de los Estados, teniendo en cuenta que sin la cooperación de estos últimos la actuación de aquellos mecanismos queda irremediabilmente perjudicada.

Finalmente, conviene recordar que más allá de algunos aspectos que podrían mejorarse¹⁰⁵⁶, la versión del Código de Conducta que resultó aprobada logra establecer un marco normativo que permite al titular de mandato actuar de manera independiente hasta el punto concebido en el documento, con la definición de tareas, de métodos de trabajo y de responsabilidades comunes a todos los mandatos, y ello con la legitimidad que da, además, el haber sido adoptado con base en el acuerdo alcanzado por diferentes gobiernos. En este sentido, la adopción del Código de Conducta es un paso más en el proceso de *institucionalización del trabajo de los relatores especiales*, porque aunque previamente existía algún material orientativo, ahora existen *reglas* y no sólo orientaciones, lo que da previsibilidad y orden al trabajo de los procedimientos especiales.

En suma, aunque, por un lado, hay que reconocer que la aprobación del Código de Conducta para los procedimientos especiales ofreció una herramienta a los Estados, con el potencial de restringir la independencia de los titulares de mandato; por otro lado, como ya hemos mencionado, también

¹⁰⁵⁵ *Ibid*, p. 19.

¹⁰⁵⁶ Como la disposición según la cual los titulares de mandatos dirigirán todas sus comunicaciones a los gobiernos interesados por conductos diplomáticos, a menos que el gobierno interesado y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos decidan otra cosa, que termina burocratizando la relación entre el procedimiento especial y el gobierno del país interesado. *Vid* A/HRC/RES/5/2, de 18 de junio de 2007, pár. 14.

tiene la ventaja de dar previsibilidad a sus labores y avanzar en la institucionalización de este mecanismo. En última instancia, el peligro de restringir excesivamente la actuación de los titulares de mandato sigue existiendo, pero está vinculado sobre todo a la combinación de fuerzas en el Consejo –órgano de naturaleza interestatal y política, como sabemos-.

1.3 El Proceso de revisión y perfeccionamiento de los mandatos y el trabajo sustantivo del Consejo de Derechos Humanos en el área temática y por país durante sus primeros cinco años.

Como hemos mencionado anteriormente, con la creación del Consejo de Derechos Humanos, tomó fuerza renovada la propuesta de una racionalización de los mandatos de los procedimientos especiales, idea que ya formaba parte del contexto de debates sobre la reforma de la ONU. La demanda por una reestructuración del mecanismo se materializó en la Resolución fundacional 60/251, de 2006, y tomó cuerpo con la Resolución 5/1, de 2007, fruto de la labor del grupo de trabajo creado por el Consejo en 2006 para este fin.

Debido a que en estos primeros años las actividades del Consejo en el ámbito de los procedimientos especiales estuvieron en gran medida vinculadas al procedimiento de revisión y perfeccionamiento de los mandatos, los trataremos de manera conjunta en un solo apartado. Otra razón para ello es que, aunque la mayor parte de los mandatos resistió a la revisión, algunos fueron creados y otros tantos extinguidos a lo largo de estos cinco años, por lo que los temas se encuentran bastante relacionados. Finalmente, también abordaremos en este apartado algunos mandatos y resoluciones por países que, a despecho de no hacer parte en un sentido estricto del sistema de procedimientos especiales, tienen en común con éstos el objeto de mandato o el contar con la participación de uno o más titulares de mandato en su desarrollo.

Al clasificar el trabajo del Consejo en años, tomaremos en consideración el criterio utilizado por el mismo órgano en este primer quinquenio de su trabajo. Como el Consejo realizó su primer período de sesiones en junio de 2006, se convencionalizó que su año se finalizaría en junio, iniciándose en septiembre. De cualquier manera, esta estructura fue cambiada en el proceso de revisión de la labor y funcionamiento del Consejo, ocasión en la que se decidió que a partir de 2013 los ciclos del Consejo coincidirán con el calendario anual corriente¹⁰⁵⁷.

A) Análisis del trabajo del Consejo durante su primer año (junio de 2006 a junio de 2007, sesiones 1ª a 5ª)

El *primer año del Consejo*, como es sabido, fue un año de construcción institucional, en el que se trataron algunos pocos asuntos temáticos, aplazándose la revisión de los mandatos para el año siguiente, debido a que el Consejo se encontraba ocupado en la tarea de construir sus bases institucionales. Por tanto, en estos meses lo que hizo el Consejo respecto a estos mecanismos fue *afrontar los informes que quedaron pendientes en la sexagésima segunda sesión de la Comisión* -incluidos los informes de la Subcomisión y del procedimiento de denuncia- y *apoyar al Grupo de Trabajo creado para revisar los mandatos* heredados de la Comisión. Como fruto de la labor de tal grupo de trabajo, se establecieron algunos criterios iniciales para realizar la esperada revisión, dispuestos en la Res. 5/1, de 2007¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵⁷

Por ocasión de la revisión de su funcionamiento, el Consejo decidió que: “Los ciclos del Consejo se ajustarán al año civil y estarán sujetos a cualquier arreglo de transición necesario que decida la Asamblea General”. A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 41.

¹⁰⁵⁸

Vid Res. 5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 39.

Ya en su primera sesión, el Consejo realizó un intercambio de opiniones con el Presidente del Comité Coordinador de los procedimientos especiales¹⁰⁵⁹, lo que es una muestra de la importancia que tiene este mecanismo en el sistema de protección de los derechos de la ONU. Igualmente, a parte de la sesión inaugural y de la tercera sesión, *en los demás períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos a lo largo del primer año, los procedimientos especiales existentes en el período de la Comisión de Derechos Humanos presentaron informes y realizaron un diálogo interactivo con el Consejo sobre el tema de su mandato*. Así, en el segundo período de sesiones 39 mandatos se presentaron ante el Consejo¹⁰⁶⁰, en la cuarta sesión 26 mandatos expusieron sus informes¹⁰⁶¹ y en la quinta sesión otros 11 procedimientos especiales

¹⁰⁵⁹ Vid Informe del Consejo de Derechos Humanos, A/61/53, Sexagésimo primer periodo de sesiones de la Asamblea general, Nueva York, 2006

¹⁰⁶⁰ Se presentaron los siguientes mandatos temáticos: Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; Personas de ascendencia africana/Migrantes, Desapariciones forzadas o involuntarias; Cuestiones de las minorías; Pueblos indígenas; Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Desplazados internos; Violencia contra la mujer; Trata de personas, especialmente mujeres y niños; Torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; Detención arbitraria; Independencia de los magistrados y abogados; Libertad de religión o de creencias; Libertad de opinión y de expresión; El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; El derecho a la alimentación; La situación de los defensores de los derechos humanos; Venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; Consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos; Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; El derecho a la educación; Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales; La promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; Pobreza extrema; Los niños y los conflictos armados; Solidaridad internacional. También se examinaron los siguientes informes de países: Somalia; Cuba; Territorios palestinos ocupados desde 1967; Camboya; Haití; República Popular Democrática de Corea; Burundi; Myanmar; Sudán; Belarús; Liberia. Además, en esta sesión se apreció el informe conjunto de varios relatores temáticos sobre la Situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo. Vid A/HRC/2/9, de 22 de marzo de 2007.

¹⁰⁶¹ En esta ocasión, se debatieron las siguientes cuestiones temáticas: Cuestiones de las minorías; migrantes; pueblos indígenas; Desplazados internos; violencia contra la mujer; venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; Utilización de mercenarios como un medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; efectos de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el pleno ejercicio de todos los derechos humanos; derecho a la educación; Desapariciones forzadas o involuntarias; Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Libertad de religión o de creencias; libertad de opiniones y expresión; detención arbitraria; Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; personas de ascendencia africana; racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales; el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; situación de los defensores de los derechos humanos. Asimismo, se debatieron los

comparecieron¹⁰⁶². En la tercera sesión, que se caracterizó entre otras cosas por ser muy corta, ocurrieron debates con los facilitadores de los grupos de trabajo para la construcción institucional del Consejo para que éstos pudieran ofrecer las últimas informaciones relevantes sobre el proceso de construcción institucional¹⁰⁶³.

En este primer año, los relatores temáticos hicieron su presentación en grupos de tres, seguido de un diálogo interactivo con los expertos que hacían parte del grupo. Los mandatos por países hicieron presentaciones individuales durante una hora, con la posterior realización del diálogo interactivo. La metodología de utilizar diálogos interactivos fue heredada de su antecesora, perfeccionada por el Consejo y continuó siendo utilizada en los siguientes períodos de sesiones¹⁰⁶⁴.

Como también ya se ha mencionado, con el adviento de la 5ª sesión, la aprobación del paquete de construcción institucional –incluido el Código de Conducta para los procedimientos especiales- y de modo a evitar un vacío de

siguientes mandatos por países: Territorios palestinos ocupados desde 1967; República Popular Democrática de Corea; Burundi; Myanmar; Liberia. *Vid A/HRC/4/123*, de 12 de junio de 2007.

Vid también ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Fourth Session Overview, 2007.

¹⁰⁶² Se presentaron los mandatos temáticos sobre: Independencia de los magistrados y abogados; Formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; El derecho a la alimentación; Efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos; La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; Cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza; y los mandatos por país sobre Belarús, Cuba, Camboya, Haití, Somalia. *Vid A/HRC/5/21*, de 7 de agosto de 2007.

¹⁰⁶³ *Vid A/HRC/3/7*, de 26 de marzo de 2007.

¹⁰⁶⁴ Como explica BRETT: "the Council's engagement with its Special Procedures built on the inter-active dialogues which the Commission had started. The Council improved these by assigning a set time for each one (rather than them being slotted in according to the actual progress of the agenda and thus being unpredictable for both the Special Procedures and the other participants) with a full hour assigned for each, and NGOs (at least to some extent) as well as governments being able to participate. Importantly, these dialogues were at a time when negotiations on resolutions were not taking place. This enabled all interested delegations to participate in them. Indeed the level of participation - the number of delegations in the room, the fact that in many cases the ambassador was present as well as the number asking questions or making comments - was unprecedented compared with the Commission". BRETT, R., "*Neither Mountain nor...*", *op. cit.*, p. 8.

protección, el Consejo *renovó todos los mandatos, con la excepción de los de Cuba y Bielorrusia*, y determinó que *cada mandato sería revisado por separado en el contexto de la resolución relevante y de acuerdo con el programa de trabajo del Consejo*¹⁰⁶⁵. Ante la falta de criterios claros para la revisión, el Consejo decidió definir las directrices de reestructuración de los mandatos sobre la marcha, retomando la iniciativa de revisión en el inicio de su segundo año.

Aún en términos sustantivos, aunque estrictamente no hagan parte de los procedimientos especiales, es importante incluir en este primer año algunas resoluciones adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos en el contexto de sus sesiones especiales, como *la creación de comisiones de investigación para tratar la construcción de asentamientos israelíes en territorio palestino; los ataques israelíes contra civiles en Líbano; la incursión israelí en la parte septentrional de Gaza y el ataque a Beit Hanún , o la situación de los derechos humanos en Darfur*, ya que estos temas se encuentran directamente relacionados a mandatos ya existentes en el Consejo. La clara demostración del vínculo entre la actividad de dichas misiones de investigación es la inclusión de los relatores especiales correspondientes y/o la de expertos en derechos humanos y derecho internacional humanitario en ellas.

Efectivamente, en el caso de las comisiones de investigación que surgieron de las incursiones militares israelíes sobre los territorios palestinos ocupados y sobre la situación de derechos humanos en Darfur, el Consejo determinó la participación de los respectivos relatores especiales en ellas¹⁰⁶⁶. Por su parte, en el caso de la Comisión de Investigación para el Líbano, el

¹⁰⁶⁵ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 55.

¹⁰⁶⁶ En el primer caso, el Consejo creó una misión de investigación urgente, encabezada por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, para apurar los hechos. En la 4ª sesión especial, sobre Darfur, el Consejo determinó que la misión de alto nivel para evaluar la situación de los derechos humanos en Darfur estuviese compuesta por cinco personas altamente calificadas, así como del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán. Vid A/HRC/S-1/1, de 6 de julio de 2006 y Decisión A/HRC/S-4/5, de 22 de enero de 2007.

Consejo nombró a sus miembros con base en la experticia en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario¹⁰⁶⁷. La Comisión para tratar los ataques contra la población civil en Líbano presentó su informe de actividades en la tercera sesión del Consejo y las misiones sobre Darfur y sobre los Territorios Palestinos Ocupados fueron objeto de atención en la cuarta sesión del órgano.

B) Análisis del trabajo del Consejo durante su segundo año (junio de 2007 a junio de 2008, sesiones 6ª a 8ª)

Con el comienzo de su *segundo año de funcionamiento*, a pesar de que aún tenía pendencias relativas al proceso de construcción institucional¹⁰⁶⁸, el Consejo pasó a desarrollar una etapa de *actividades con carácter más sustantivo y también inició el proceso real de revisión de los mandatos*. Así, en el ámbito que ahora nos interesa, el período entre junio de 2007 y junio de 2008 se caracterizó por la *concretización de la revisión, racionalización y mejora de los mandatos y la puesta en marcha del nuevo mecanismo de selección de titulares de mandato*.

En este sentido, la sexta sesión se dividió en dos etapas¹⁰⁶⁹ y la revisión de los procedimientos especiales ocupó la mayor parte de dicha sesión, además de ser objeto de la séptima sesión (mayo de 2008) y de la octava

¹⁰⁶⁷ Los miembros elegidos fueron: João Clemente Baena Soares (Brasil), Mohamed Chande Othman (Tanzania) y Stelios Perrakis (Grecia). *Vid* A/HRC/3/2, de 23 de noviembre de 2006, para 4.

¹⁰⁶⁸ Además de la revisión de los procedimientos especiales, también quedaban detalles prácticos del funcionamiento del Examen Periódico Universal, del Comité Asesor, del funcionamiento del grupo de trabajo sobre comunicaciones del Procedimiento de Denuncias, además de decidir sobre el futuro de los grupos de trabajo de la antigua Subcomisión. Otro desafío que se presentó en esta ocasión fue la implementación de la nueva agenda del Consejo. *Vid* ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session (complete) Session Overview, 10 to 28th September 2007 (First Part) and 10-14th December 2007 (Second part).

¹⁰⁶⁹ La primera parte de la 6ª sesión se realizó en septiembre y la segunda en diciembre de 2007.

sesión (junio de 2008), extendiéndose hasta el comienzo del tercer año del Consejo. Así, sólo durante las dos partes de la 6ª sesión, el Consejo revisó 13 mandatos¹⁰⁷⁰, renovando casi todos ellos por consenso¹⁰⁷¹.

Una parte importante de este proceso de revisión consistió en definir la metodología a ser utilizada para realizar la renovación de los mandatos. El texto de construcción institucional no había dispuesto la forma como los mandatos serían revisados, por lo que hubo que desarrollar tales criterios a raíz de la práctica. El entonces presidente del Consejo de Derechos Humanos, embajador Costea, ofreció una propuesta, que terminó por ser aceptada, según la cual el Estado patrocinador del mandato iniciaría la evaluación explicando su visión sobre el mandato, después el titular de mandato presentaría uno o más informes sobre su trabajo y, finalmente, el Consejo aprobaría una resolución determinando si el mandato había sido finalizado o renovado¹⁰⁷². Restaba aún la cuestión relativa a la forma como adoptar el documento final, pues en este primer momento se dudaba entre una propuesta más detallada (de autoría de

¹⁰⁷⁰ Los siguientes mandatos fueron previstos para revisión en la sexta sesión del Consejo: sobre la libertad de religión o de creencias; sobre la Detención Arbitraria; sobre la situación de los derechos humanos en Haití; sobre el derecho a la alimentación; sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; sobre la situación de los derechos humanos en Burundi; sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo; sobre los derechos humanos de los desplazados internos; sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre la situación de los derechos humanos en Liberia y; sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán. *Vid* A/HRC/6/22, de 14 de abril de 2008.

¹⁰⁷¹ El mandato sobre libertad de religión o creencia fue finalmente adoptado con 18 abstenciones en la segunda parte de la sexta sesión y el mandato sobre la República Democrática del Congo fue aplazado para la séptima sesión. *Vid* A/HRC/RES/6/37, de 14 de diciembre de 2007 y A/HRC/6/22, de 14 de abril de 2008, pár. 64.

¹⁰⁷² Como describe la ONG ISHR: "As there was no clear process or criteria for the conduct of the review, the Council embarked on a 'learning by doing' process. The institution-building text had merely defined that mandates had to be reviewed in the context of the relevant resolutions. At the beginning of the session, President Costea outlined how he intended the review to be conducted. He did not set out all the details, but rather proposed a very general three-stage process, indicating that not all three stages had to take place during the same session. The first stage would be an assessment of the mandate in a plenary meeting of the Council during which sponsors and other States could express views on it. In a second stage, the mandate holder would present their final or annual report. The third stage would involve the adoption of a resolution determining the future of the mandate. When and in what form this resolution was to be discussed or adopted was left entirely to the interested States". ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session (complete), *op. cit.*, p. 5.

Portugal en nombre de la UE¹⁰⁷³) y otra más objetiva (de autoría de México y Guatemala)¹⁰⁷⁴.

A la hora de decidir el formato a ser adoptado en la resolución de renovación de mandato, algunos Estados solicitaron la *inclusión de una referencia al Código de Conducta a la hora de renovar el mandato*¹⁰⁷⁵. A pesar del desacuerdo en el Consejo sobre el tema, cuyo contenido y significado profundo ya hemos expuesto, se alcanzó el compromiso de incluir un párrafo en el preámbulo de la resolución haciendo referencia a dicho código¹⁰⁷⁶.

Como ya hemos mencionado, en la séptima y en la octava sesiones se dio seguimiento al proceso de revisión, con el examen de 14 mandatos¹⁰⁷⁷ en la séptima sesión y de 8 mandatos¹⁰⁷⁸ en la octava, además de la realización

¹⁰⁷³ Vid A/HRC/6/L.15/Rev.1, de 11 de diciembre de 2007. Tal proyecto fue adoptado como resolución A/HRC/RES/6/37, de 14 de diciembre de 2007.

¹⁰⁷⁴ Vid A/HRC/6/L.26, de 24 de septiembre de 2007, posteriormente adoptada como Res. A/HRC/RES/12, de 28 de septiembre de 2007.

¹⁰⁷⁵ Pakistán en nombre de la OCI, Egipto en nombre del Grupo Africano, Federación Rusa y China.

¹⁰⁷⁶ Vid ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session (complete), *op. cit.*, p. 5 y 6.

¹⁰⁷⁷ Los siguientes mandatos fueron objeto de la revisión: sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; sobre la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea; sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales; sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar; sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias; sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional; sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación sobre cuestiones de las minorías; sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo; sobre la situación de los derechos humanos en Somalia. Vid A/HRC/7/78, de 14 de julio de 2008.

¹⁰⁷⁸ Los siguientes mandatos fueron revisados en la octava sesión: sobre la independencia de los magistrados y abogados sobre la independencia de los magistrados y abogados; sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; sobre los derechos humanos de los migrantes sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza; sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; sobre el derecho a la educación. Vid A/HRC/8/52, de 1 de septiembre de 2008.

de diálogos interactivos con varios procedimientos especiales en ambas¹⁰⁷⁹. Este balance entre la revisión y los diálogos interactivos fue útil para acercar el Consejo a la parte sustantiva de su trabajo, sin dejar de lado el trabajo procedimental que aún tenía que realizar.

Aunque formalmente las revisiones tomaron como base el procedimiento de revisión propuesto y aprobado en la sexta sesión, *en la práctica las principales negociaciones sobre la continuidad de los mandatos se desarrollaron en consultas informales, no siempre públicas. Como explica el ISHR, “the main negotiations on the continuation of a mandate and its future shape took place in informal consultations, either public or private. As long as such consultations were public, there was sufficient space for NGOs to observe and try to input into the process. Regrettably, the negotiations on the future of many key mandates were not entirely transparent, and accordingly some unexpected and disappointing outcomes were presented during the adoption of resolutions in the final two days of the session”*¹⁰⁸⁰.

¹⁰⁷⁹ En la 7ª sesión, se realizaron diálogos interactivos sobre los siguientes mandatos: sobre los derechos de los migrantes; sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos; sobre la Detención Arbitraria; sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre el derecho a la alimentación; sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales; sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; sobre cuestiones de las minorías. *Vid A/HRC/7/78*, de 14 de julio de 2008.

En la 8ª sesión, se realizaron los diálogos interactivos con los siguientes mandatos: la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos; sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; sobre la independencia de los magistrados y abogados; sobre el derecho a la educación; sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza; sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. *Vid A/HRC/8/52*, de 1º de septiembre de 2008.

¹⁰⁸⁰ ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Seventh Session 03 to 28th March 2008 Analytical Overview, pp. 5 y 6.

Con relación a la *renovación de los mandatos temáticos*, conviene aclarar que el espacio para las correspondientes discusiones dentro del Consejo es el ítem 3 de la agenda (promoción y protección de todos los derechos humanos), que incluye debates y paneles¹⁰⁸¹ sobre temas generales, diálogos interactivos con titulares de mandato, seguimiento de sesiones especiales sobre asuntos temáticos, además de un espacio para la presentación de proyectos y propuestas¹⁰⁸². Asimismo, también se realizan debates con titulares de mandato bajo el ítem 9 (Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban).

Con algunas excepciones, todos fueron renovados de manera relativamente tranquila por un período de tres años. Asimismo, en este período se crearon dos nuevos procedimientos temáticos: sobre las formas contemporáneas de la esclavitud (en sustitución al grupo de trabajo sobre el tema que existía ante la Subcomisión)¹⁰⁸³ y sobre el acceso al agua potable y el saneamiento¹⁰⁸⁴.

Algunos mandatos temáticos, sin embargo, suscitaron mayores debates a la hora de pasar por la revisión. Estos son los mandatos sobre libertad de religión o creencia¹⁰⁸⁵; sobre defensores de derechos humanos; sobre tortura y

¹⁰⁸¹ Así, por ejemplo, durante la 10ª sesión se realizaron los siguientes debates y paneles generales: debate sobre mortalidad materna, sobre crisis económica global, sobre cambio climático y derechos humanos; paneles sobre el derecho a la alimentación y sobre los derechos del niño. *Vid* A/HRC/10/29, de 9 de noviembre de 2009.

¹⁰⁸² Por ejemplo, en la novena sesión el representante de Cuba presentó el proyecto de resolución A/HRC/9/L.7, sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional. Asimismo el representante de México presentó el proyecto de resolución A/HRC/9/L.14 sobre los derechos de los migrantes. *Vid* A/HRC/9/28, de 2 de diciembre de 2008, párr. 101 y 116.

¹⁰⁸³ *Vid* A/HRC/RES/6/14, de 28 de septiembre de 2007.

¹⁰⁸⁴ *Vid* A/HRC/RES/7/22, de 28 de marzo de 2008.

¹⁰⁸⁵ En este sentido, véase la declaración del embajador de Pakistán en nombre de la Organización de la Conferencia Islámica, que retoman temas como la importancia del tema de la discriminación con base en la religión, en la necesidad de desvincular el islam del terrorismo y en la libertad de religión como límite a la libertad de expresión y opinión. *Vid* Statement by Ambassador Masood Khan, Pakistan's Permanent Representative to the UN on behalf of the Organization of the Islamic Conference on the Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion and Belief at the Sixth Session of the Human Rights Council, Ginebra 13 septiembre de 2007, disponible en la extranet del Consejo.

otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; sobre la ejecución extrajudicial y; sobre la libertad de expresión. En el caso específico de los mandatos sobre tortura y sobre ejecuciones extrajudiciales, los debates se centraron más sobre los titulares de mandato que sobre el mandato en sí¹⁰⁸⁶. En su declaración durante el diálogo interactivo con el relator sobre tortura, Indonesia afirmó:

“we would like to share our concern with the way the current mandate-holder exercised his mandate, in particular in light of our experience on the occasion of his visit to Indonesia last November. Our major concern is the current mandate-holder’s liberal interpretation of the Code of Conduct of Resolution 5/2 in conducting his country-visit. It is regrettable that even in the preparatory phase, the mandate-holder was reluctant to follow the procedure as mentioned in paragraph 11 (c) and (d) of resolution 5/2. (...). This situation was further exacerbated when Prof. Nowak demanded a letter of authorization and unannounced visits throughout his mission.(...) In conclusion, Mr. President, we are keen to see the mandate continued since this is an important mandate. However we are also of the opinion that the inappropriate method used by the current mandate holder should be rectified”¹⁰⁸⁷.

Con relación al mandato sobre defensores de derechos humanos, en el centro del debate estaba la concretización del concepto de defensor de

Como explica BRETT, la revisión del mandato sobre libertad de religión generó controversia y muchos de los grupos se abstuvieron en la votación. *Vid* BRETT, R., “*Digging foundations or...*”, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁸⁶ Para BRETT: “While most mandates were renewed with little debate,9 those on torture (8/8) and on extrajudicial executions (8/3) focused as much on the mandate-holders (Manfred Nowak and Philip Alston respectively) as on the mandates”. *Ibid*, p. 4.

Para el mandato sobre ejecuciones sumarias, ver las declaraciones de India y de Sri Lanka durante el diálogo interactivo. En el primer caso, India rechaza la inclusión en el informe de una lista de países que no respondieron afirmativamente al pedido de visita, afirmando que la postura del experto está en desacuerdo con el código de conducta. En el segundo, Sri Lanka descalifica el trabajo del relator argumentando, entre otras cosas, que el experto se apoyó en fuentes dudosas para realizar su informe, además de no haber dialogado con el gobierno antes para la elaboración del informe. *Vid* Statement by India, 8th Session Human Rights Council, June 2, 2008 y; Statement by Prof. Rajiva Wijesinha, Secretary-General of the Secretariat for Coordinating the Peace Process, during the Interactive Dialogue with Mr. Philip Alston, Special Rapporteur on Extra-judicial, Summary or Arbitrary Executions, 2 June 2008, Human Rights Council, Geneva, ambos disponibles en la extranet del Consejo.

¹⁰⁸⁷ Statement of the Delegation of Indonesia on Review, Rationalization and Improvement of the mandate of Special Rapporteur on Torture, Geneva 4 June 2008, disponible en la extranet del Consejo.

derechos humanos, cuestionada por algunos Estados como Egipto y Federación Rusa. El mandato fue creado en 2000, después de la adopción de la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos de 1998, y tiene por base dicha declaración, aunque el concepto de defensores de derechos humanos ha sido cuestionado a lo largo del tiempo y hubo intentos de restringirlo en concreto durante la revisión¹⁰⁸⁸. En diálogo interactivo con la Representante Especial del Secretario General sobre el tema durante la 7ª sesión del Consejo, Egipto afirmó:

“As Egypt continues to support the important work undertaken by human rights defenders, it cannot but express its alarm at the growing trend witnessed in recent years, where some self-proclaimed human rights defenders have engaged in activities contrary to the applicable national legislations and violated the most basic of human rights and humanitarian principles. Addressing this challenge on an urgent basis will be of utmost importance to prevent the erosion of the pillars on which the 1998 Declaration on Human Rights Defenders, and indeed, the very concept of human rights defenders. More generally, the right balance between rights and responsibilities of human rights defenders must be restored”¹⁰⁸⁹.

Aún en la 7ª sesión, esta vez en el ámbito del mandato sobre libertad de expresión y opinión, se volvió a mencionar el tema del odio étnico, racial y religioso como un límite al ejercicio de este derecho. Así, Pakistán, en nombre de la OCI, sostuvo:

“The OIC, however, does not share the views of the Special Rapporteur on freedom of expression and freedom of religion. Unfortunately, his analysis does not take into account increasing instrumentalization of freedom of expression by extreme right groups in clear violation of Article 20 of the

¹⁰⁸⁸ Para más detalles, *Vid* ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Seventh Session, *op. cit.*, pp. 6, 7 y 8.

¹⁰⁸⁹ Declaración de Egipto durante el diálogo interactivo con la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos, Hina Jilani, en la 7ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, el 12 de marzo de 2008, disponible en la extranet del Consejo.

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Organized campaigns with the aim of maligning a belief system and its adherents amount to inciting racio-religious discrimination, pose serious threat to stability of many societies and could potentially lead to an inter-civilizational conflict”¹⁰⁹⁰.

Al final, se aprobaron dos enmiendas a la resolución que renueva el mandato¹⁰⁹¹: la primera, propuesta por varios Estados africanos, árabes y miembros de la OCI¹⁰⁹², solicitando que se informen los casos en que el abuso del derecho a la libertad de expresión constituyan actos de discriminación racial o religiosa¹⁰⁹³; y la segunda, de autoría cubana, proponiendo que la prensa debe informar de manera justa¹⁰⁹⁴.

También en este segundo año, atendiendo al llamado insistente de algunos Estados -entre ellos India y Federación Rusa, que insistían que los expertos que ya habían cumplido un primer mandato de tres años deberían volver a ser nombrados en lugar de pasar inmediatamente al segundo año- se consiguió aprobar una declaración presidencial, de la que hemos hablado anteriormente, advirtiendo sobre las consecuencias del posible incumplimiento del Código de Conducta y *estableciendo una herramienta formal para vetar el*

¹⁰⁹⁰ Comments by Pakistan on behalf of the OIC on Agenda Item 3 on the Reports of Special Rapporteur on the right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Health, Special Rapporteur on the Right to Food and Special Rapporteur on the Right to freedom of opinion and expression during 7th Session of the Human Rights Council, 11 March 2008, disponible en la extranet del Consejo.

¹⁰⁹¹ Vid A/HRC/RES/7/36, de 28 de marzo de 2008.

¹⁰⁹² Egipto (en nombre del Grupo de Estados Africanos), Pakistán (en nombre de la Organización de la Conferencia Islámica) y Palestina (en nombre del Grupo de los Estados Árabes).

¹⁰⁹³ En concreto la enmienda propuesta pide que se insiera el siguiente párrafo en la resolución que renueva el mandato: “Informe sobre casos en los que el abuso del derecho a la libertad de expresión constituya un acto de discriminación racial o religiosa, teniendo en cuenta el párrafo 3 del artículo 19 y el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Observación general Nº 15 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que establece que la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial es compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión”. A/HRC/7/L.39, de 25 de marzo de 2008.

¹⁰⁹⁴ En la resolución final la enmienda cubana resultó en la inclusión del siguiente párrafo: “Consciente de la importancia de los medios de comunicación en todas sus formas, como la prensa escrita, la radio, la televisión e Internet, para el ejercicio, la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y también de la importancia de que los medios de comunicación en todas sus formas informen y comuniquen la información de manera justa e imparcial”. A/HRC/RES/7/36, de 28 de marzo de 2008.

renombramiento automático de un titular de mandato con base en el supuesto incumplimiento del código de conducta y contrariando la práctica que ha tenido lugar durante años en la Comisión¹⁰⁹⁵. Así, en los términos del proyecto de decisión presentado por Egipto (en nombre del Grupo de los Estados de África), Federación de Rusia, India, Singapur, y Sri Lanka en la 8ª sesión del Consejo:

“El Consejo de Derechos Humanos, en relación con el nombramiento de los titulares de mandatos de procedimientos especiales, decide que:

a) Todos los titulares de mandatos, al concluir su primer período de servicio de tres años, deberán ser nombrados de nuevo por el Consejo para el segundo período de servicio de tres años;

b) La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos preparará y distribuirá una lista de los titulares de mandatos que deban ser nombrados de nuevo al menos tres meses antes de que concluya su primer período de servicio;

c) Cualquier Estado miembro podrá señalar a la atención del Presidente las objeciones que tenga con respecto a cualquier titular de mandato de los procedimientos especiales, indicando los motivos de dichas objeciones;

d) Cuando reciba una objeción, el Presidente celebrará consultas con el Estado o los Estados miembros interesados y los coordinadores regionales con el objeto de lograr un consenso; se podrán celebrar consultas con otros interesados si se estima necesario;

¹⁰⁹⁵ Como argumenta la ONG ISHR: “The issue of term limits was one of the first questions to be settled during the institution building, when the Working Group on the review of mandates agreed on a maximum of two three-year terms for thematic mandates. The question of ‘re-appointment’ after the first term was not discussed and it seemed that States were at the time mainly concerned with the method of selection of mandate holders and the elaboration of the Code of Conduct. Presumably, if the intention had been to extend the newly elaborated selection process to mandate holders having served one of their two three-year terms, this issue would have been addressed. For example, in the case of the Human Rights Council Advisory Committee, it was made explicit that ‘[t]he members of the Advisory Committee shall serve for a period of three years. They shall be eligible for re-election once.’ This analysis of the negotiation and the actual text of *Resolution 5/1* is supported by the long-standing practice of the Commission, to be automatically renew the terms of mandate holders for a further three years. This remained the practice even after the introduction of term limits in 1999”. ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Eight Session, Session Overview, 2 to 18th June 2008, p. 4.

e) Si no se llega a un acuerdo, el Consejo adoptará una decisión apropiada;

f) En todos los demás casos en que un titular de mandato de los procedimientos especiales haya concluido su período de servicio de tres años sin que se hayan señalado objeciones, el Presidente podrá recomendar al Consejo que apruebe la renovación de su mandato por otro período de servicio de tres años”¹⁰⁹⁶.

Con relación a la *revisión de los mandatos por país*, hay que recordar, por un lado, que tradicionalmente es uno de los temas que más provoca desacuerdos en el Consejo y, por otro, que el Consejo aborda la cuestión bajo diferentes ítems de su agenda: en particular, el ítem 4 (situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo), el ítem 7 (situación de los derechos humanos en Palestina y Otros Territorios Árabes Ocupados) y el ítem 10 (asistencia técnica y fomento de la capacidad) son utilizados para este fin, aunque también pueden ser objeto de otro ítem de la agenda. Así, por ejemplo, también la ACNUDH presenta anualmente un informe en el que trata de la situación de los derechos humanos en el mundo. Los mandatos por país tienen duración de un año y no de tres años, como los procedimientos temáticos.

En el segundo año del Consejo se *revisaron y renovaron* los mandatos sobre Burundi¹⁰⁹⁷, Haití¹⁰⁹⁸, Liberia¹⁰⁹⁹, Somalia¹¹⁰⁰, Republica Popular Democrática de Corea¹¹⁰¹, Myanmar¹¹⁰² y Sudán¹¹⁰³; se *dejó sin revisar* los mandatos sobre Camboya y Territorios Palestinos Ocupados y *no se renovó* el mandato sobre la República Democrática del Congo¹¹⁰⁴. En este caso, la no renovación ocurre a despecho de la difícil situación de los derechos humanos

¹⁰⁹⁶ A/HRC/8/L.15/Rev.1, de 17 de junio de 2008.

Vid también A/HRC/8/L.15, de 12 de junio de 2008.

¹⁰⁹⁷ *Vid* A/HRC/RES/6/5, de 28 de septiembre de 2007.

¹⁰⁹⁸ *Vid* A/HRC/PRST/6/1, de 28 de septiembre de 2007.

¹⁰⁹⁹ *Vid* A/HRC/RES/6/31, de 14 de diciembre de 2007.

¹¹⁰⁰ *Vid* A/HRC/RES/7/35, de 28 de marzo de 2008.

¹¹⁰¹ *Vid* A/HRC/RES/7/15, de 27 de marzo de 2008.

¹¹⁰² *Vid* A/HRC/RES/7/32, de 28 de marzo de 2008.

¹¹⁰³ *Vid* A/HRC/RES/6/34, de 14 de diciembre de 2007.

¹¹⁰⁴ *Vid* A/HRC/RES/7/20, de 27 de marzo de 2008.

en el país –dificultad confirmada por el llamamiento a una sesión especial sobre la República Democrática del Congo en el tercer año del Consejo-. En su lugar, el órgano solicitó a un grupo de siete relatores especiales temáticos que se pronunciase sobre las condiciones de asistencia técnica a este Estado¹¹⁰⁵.

En lo que a la renovación del mandato del Relator Especial para Sudán¹¹⁰⁶ se refiere, ésta trajo consigo la finalización del Grupo de Expertos para Darfur, con el traslado de sus funciones para el Relator Especial, supuestamente debido a la cooperación de Sudán con el Consejo¹¹⁰⁷. Asimismo, los mandatos para Burundi, Haití y Liberia fueron renovados sin mayores problemas y hasta Egipto, que por principio suele oponerse reiteradamente a los mandatos por país, se abstuvo de presentar objeciones, por entender que dichos mandatos cumplieron los requisitos que autorizaban su renovación¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁵ En esta resolución el Consejo “*acoge con satisfacción* la cooperación de la República Democrática del Congo con los procedimientos especiales temáticos del Consejo y su invitación dirigida a varios de ellos, como la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, el Relator Especial sobre el derecho a la salud, el Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales y el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados, para que formulen, en el marco de sus respectivos mandatos, recomendaciones sobre la mejor manera de facilitar ayuda técnica a la República Democrática del Congo para que se ocupe de la situación de los derechos humanos, con miras a obtener mejoras tangibles sobre el terreno, teniendo en cuenta también las necesidades expresadas por el Gobierno de la República Democrática del Congo”. A/HRC/RES/7/20, de 27 de marzo de 2008, pár. 2.

¹¹⁰⁶ *Vid* A/HRC/DEC/6/103, de 28 de septiembre de 2007.

¹¹⁰⁷ En esta resolución, el Consejo “*Agradece* la cooperación del Gobierno del Sudán y celebra el diálogo abierto y constructivo mantenido entre el Gobierno y el Grupo de expertos” y “*Reconoce* los esfuerzos del Gobierno del Sudán por aplicar las recomendaciones formuladas por el Grupo de expertos”. A/HRC/RES/6/35, de 14 de diciembre de 2007, que deja de renovar el mandato del Grupo de Expertos.

¹¹⁰⁸ El Grupo Africano, por medio de Egipto, entiende que para renovar los mandatos por países hace falta que se cumplan criterios como consentimiento del Estado objeto del mandato; respeto de las leyes internas del país por parte del titular de mandato; relevancia del trabajo del titular de mandato y de las recomendaciones elaboradas; resultados positivos mensurables. En la revisión del mandato sobre Haití, Egipto (en nombre del Grupo Africano) afirmó que:

“In its intervention, the delegation of Haiti outlined a number of vital parameters for assessing the effectiveness of technical cooperation country mandates, namely: 1- The

Como observación general sobre este período de énfasis en la renovación de los mandatos, más allá de una pretendida unificación de la nomenclatura¹¹⁰⁹, *tal revisión no parece haber implicado una reflexión sobre el contenido y eficacia de los mandatos en sí, dejando pasar la oportunidad de una racionalización y perfeccionamiento del sistema de procedimientos especiales* que rellenara los huecos de protección y potenciara la actuación de los procedimientos especiales, idea que inicialmente justificó la revisión. En líneas generales, *el sistema se mantuvo prácticamente igual*, con la extinción de algunos mandatos y la creación de otros. Lo que sí se puede observar es el intento de trazar líneas más rígidas para la actuación de los expertos, lo que se hizo visible en los ejemplos ya mencionados de críticas a los titulares de mandatos y a sus formas de trabajo.

En este segundo año el Consejo realizó 3 *sesiones especiales*, dos sobre situaciones de país y una sobre un asunto temático. Efectivamente, la 5ª sesión especial (octubre de 2007) abordó la situación de los derechos humanos

express will of the country concerned to cooperate with the mandate, and the mandate holder, free from political pressures or maneuvers; 2- The obligation of the mandate-holder to respect the authorities of the country concerned, building a climate of confidence which is conducive to the fulfillment of the mandate in question; 3- The relevance of the work of the mandate-holder and the recommendations issued within the context of the mandate. 4- Clear and measurable positive results, which can be attributed to the work of the concerned mandate-holder.

(...) It is clear from the assessment provided to us by the delegation of Haiti, and professor Louis Joinet, that the mandate of the independent expert on the human rights situation in that country is one most probable to continue and for good reason, namely its fulfillment of clear and objective criteria as indicated a moment ago. We doubt if the same holds true for all other similar mandates. A clear and in-depth evaluation must be made each time we consider the future of a technical cooperation country-mandate, and in fact, all other existing mandates.” Draft African Statement on the mandate of the independent expert on the human rights situation in Haiti, de 25 de Septiembre de 2007.

¹¹⁰⁹ La misma Res. 5/1 hace un llamado hacia la uniformidad de procedimiento: “Sería deseable tener uniformidad en la nomenclatura de los titulares de mandatos, los títulos de los mandatos, así como el proceso de selección y nombramiento, a fin de facilitar la comprensión de todo el sistema”. Los Estados pusieron en marcha la idea, por medio del renombramiento de algunos mandatos, como por ejemplo en el caso del *mandato sobre Camboya* y en el caso del *mandato sobre defensores de derechos humanos*, en los cuales se sustituyó el nombre de “Representante Especial del Secretario General” por el de “Relator Especial”. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 59.; Vid A/HRC/RES/9/15, de 24 de septiembre de 2008 y A/HRC/RES/7/8, de 27 de marzo de 2008.

en Myanmar¹¹¹⁰; la 6ª sesión (enero de 2008) volvió al tema de las incursiones militares israelíes en los territorios palestinos ocupados, en especial en la Franja de Gaza¹¹¹¹; y en la 7ª sesión (mayo de 2008) las atenciones del Consejo se volvieron hacia la crisis alimentaria mundial¹¹¹². Al contrario de lo que pasó en el primer año, ninguna de las sesiones del segundo año resultó en la creación de misiones de investigación.

C) Análisis del trabajo del Consejo durante su tercer año (junio de 2008 a junio de 2009, sesiones 9ª a 11ª)

El comienzo del *tercer año* -más específicamente la 9ª sesión- vio la finalización de la revisión de los procedimientos especiales, marcando el inicio de la transición del Consejo hacia temas más sustantivos. En efecto, en la sesión de septiembre de 2008 se efectuó el proceso de revisión de dos mandatos temáticos (sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos¹¹¹³ y sobre las Personas de Ascendencia Africana¹¹¹⁴) y dos mandatos por país (sobre la situación de los derechos humanos en

¹¹¹⁰ El debate central de la 5ª sesión fue la represión violenta de manifestaciones políticas pasivas en el país mediante palizas, muertes, detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas, lo que supuso una violación de derechos como libertad de opinión y de expresión, y a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, entre otros. En la resolución correspondiente, el Consejo solicita la cooperación del gobierno en varios frentes y pide al Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el país que evalúe la situación y presente información al Consejo y a la Asamblea General sobre el tema. *Vid A/HRC/RES/S-5/1*, de 2 de octubre de 2007.

¹¹¹¹ Por ocasión de la 6ª sesión especial, el Consejo vuelve a condenar los ataques militares israelíes en el territorio palestino ocupado, argumentando con base en violaciones no sólo de los derechos humanos sino también del derecho internacional humanitario, y pidiendo la protección inmediata de los civiles palestinos, entre otras cosas. La resolución también solicita a la Alta Comisionada que informe al Consejo en el siguiente período de sesiones sobre los progresos realizados hacia la implementación de la resolución. *Vid A/HRC/RES/S-6/1*, de 24 de enero de 2008.

¹¹¹² En esta ocasión el Consejo *recuerda a los Estados* que éstos tienen la obligación primordial de hacer todo lo posible para atender a las necesidades vitales de alimentos de su propia población, especialmente las de los grupos y hogares vulnerables, y *a la comunidad internacional* que ésta debe apoyar, con una respuesta coordinada y cuando así se le solicite, los esfuerzos nacionales y regionales prestando la asistencia necesaria para aumentar la producción de alimentos. *Vid A/HRC/RES/S-7/1*, de 22 de mayo de 2008.

¹¹¹³ *Vid A/HRC/RES/9/1*, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹¹⁴ *Vid A/HRC/RES/9/14*, de 24 de septiembre de 2008.

Camboya¹¹¹⁵ y sobre la situación de los derechos humanos en Haití¹¹¹⁶). Asimismo, se realizaron diálogos interactivos con titulares de mandato temáticos¹¹¹⁷ y por país¹¹¹⁸. En este mismo período de sesiones, también se dio seguimiento a las decisiones adoptadas en el período extraordinario de sesiones sobre la crisis mundial de alimentos¹¹¹⁹.

La 10ª sesión del tercer año del Consejo, en marzo de 2009, tuvo como hecho destacado la reaproximación de los Estados Unidos a las labores del Consejo de Derechos Humanos, reanudando su participación como observador y manifestando su intención de presentarse como miembro del órgano -del que se había alejado desde su creación en 2006, rehusándose a participar en la calidad de miembro, como ya indicamos en la Segunda Parte-. En esta ocasión, el Consejo dio continuidad a los diálogos interactivos con titulares de mandato¹¹²⁰. La 10ª sesión también vio la creación del mandato de Experto Independiente sobre Derechos Culturales¹¹²¹.

¹¹¹⁵ Vid A/HRC/RES/9/15, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹¹⁶ Vid A/HRC/PRST/9/1, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹¹⁷ Los siguientes mandatos temáticos fueron objeto de diálogo interactivo en esta sesión: sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos; sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional; sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias; sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Vid A/HRC/9/28, de 2 de diciembre de 2008.

¹¹¹⁸ Los siguientes mandatos por país fueron objeto de diálogo interactivo: Sudán (ítem 3), Liberia (ítem 10), Somalia (ítem 10), Burundi (ítem 10). Vid A/HRC/9/28, de 2 de diciembre de 2008.

¹¹¹⁹ Vid A/HRC/RES/9/6, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹²⁰ Los mandatos analizados fueron sobre la Detención Arbitraria; sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; sobre el derecho a la alimentación; sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento; sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto; sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias; sobre la libertad de religión o de creencias; sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; sobre los derechos humanos de los desplazados internos; sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; sobre cuestiones de las minorías. Vid A/HRC/10/29, de 9 de noviembre de 2009.

¹¹²¹ Vid A/HRC/RES/10/23, de 26 de marzo de 2009.

En la 11ª sesión, en junio de 2009, el Consejo siguió examinando informes temáticos¹¹²² y por país¹¹²³ y realizando los respectivos diálogos interactivos. Asimismo, este período de sesiones fue testigo de la aprobación de una resolución sobre el sistema de procedimientos especiales, en la que el Consejo vuelve a recordar a los titulares de mandato la obligación de ejercer sus funciones en estricto cumplimiento del Código de Conducta¹¹²⁴. La versión final aprobada fue bastante atemperada¹¹²⁵ en comparación con la propuesta original de autoría cubana¹¹²⁶, pasando a mencionar también la obligación de los Estados de cooperar con el sistema de procedimientos especiales.

A destacar en el trabajo del Consejo en este tercer año en el ámbito de los procedimientos temáticos, *los mandatos sobre libertad de opinión y expresión y sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes continuaron a caracterizarse por la tensión y la reiterada referencia al supuesto incumplimiento del Código de Conducta* por parte de los titulares de mandato, como hemos visto en el apartado relativo al Código de

¹¹²² El Consejo realizó diálogo interactivo con los siguientes mandatos temáticos: sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales; sobre los derechos humanos de los migrantes; sobre el derecho a la educación; sobre la independencia de los magistrados y abogados; sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias; sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza; sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales; sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. *Vid A/HRC/11/37*, de 11 de octubre de 2009.

¹¹²³ En su 11º período de sesiones el Consejo realizó diálogo interactivo con los mandatos para Sudán y para Haití. *Vid A/HRC/11/37*, de 11 de octubre de 2009.

¹¹²⁴ En los términos de la mencionada resolución, “el Consejo: (...) 2. *Recuerda* que es obligación de los titulares de los procedimientos especiales ejercer sus funciones con pleno respeto y en estricta observancia de sus mandatos, como se señala en las resoluciones pertinentes del Consejo que prevén esos mandatos, y cumplir cabalmente las disposiciones del código de conducta”. *A/HRC/11/11*, de 18 de junio de 2009.

¹¹²⁵ Sobre el tema, la ONG ISHR opina que: “By selectively quoting from the Code of Conduct and not making reference to the obligations of States to cooperate in good faith with the special procedures, the resolution had potential to restrain the work of mandate holders rather than enhancing the functioning of the system. On the last day of the session, Cuba introduced several key amendments requested during the negotiations by States that were opposed to the draft, including on the obligation of States to cooperate with mandate holders. These significant changes essentially altered the originally very negative thrust of the draft, and enabled its consensual adoption”. ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, p. 12.

¹¹²⁶ *Vid A/HRC/11/L.8*, de 12 de junio de 2008.

Conducta. Otro mandato que ha sido duramente atacado ha sido el relativo a *ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*¹¹²⁷.

En lo que respecta a los procedimientos por país durante este tercer año, merece la pena señalar la *descontinuación del mandato sobre Liberia*¹¹²⁸, la *difícil renovación de los mandatos sobre Sudán y Burundi*, la *renovación del mandato de Haití*¹¹²⁹, la extensión de los mandatos sobre la *República Popular Democrática de Corea*¹¹³⁰, sobre *Camboya*¹¹³¹ y sobre *Somalia*¹¹³², y la *no presentación a revisión del mandato sobre Territorios Palestinos Ocupados*. También merece la pena mencionar que en la 9ª sesión ordinaria el Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos en Camboya, Yash Gai, renunció debido a críticas personales del gobierno de este país a su persona¹¹³³.

Por otra parte, en la resolución sobre Liberia, el Consejo acoge las medidas adoptadas por el gobierno para mejorar la situación de los derechos humanos en el país e invita a la Oficina del Alto Comisionado a presentar al Consejo en su 12º periodo de sesiones un informe sobre los progresos

¹¹²⁷ Como explica la ONG ISHR: "Some criticisms went much further and were personal and attempted to undermine the credibility of the special procedures. One example was Brazil's attack on Mr Alston, claiming he had questioned the credibility of official data on killings during a press conference after the Council's consideration of his report on the visit to the country. Brazil argued that the Special Rapporteur was prejudiced, and therefore had violated the Code of Conduct. Egypt (on behalf of the African Group) also accused Mr Alston of overstepping his mandate and violating the Code of Conduct by recommending that the Kenyan Attorney-General resign". ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

¹¹²⁸ Vid A/HRC/RES/9/16, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹²⁹ Vid A/HRC/PRST/9/1, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹³⁰ Vid A/HRC/10/16, de 26 de marzo de 2009.

¹¹³¹ Como ya hemos mencionado, el mandato sobre Camboya fue renovado por un año, sustituyéndose el Representante Especial del Secretario General para los Derechos Humanos en Camboya por un Relator Especial. Vid A/HRC/RES/9/15, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹³² El mandato sobre Somalia fue renovado por sólo seis meses. Vid A/HRC/RES/10/32, de 27 de marzo de 2009.

¹¹³³ En efecto: "The Special Representative of the Secretary-General on human rights in **Cambodia**, Mr Yash Ghai, presented his annual report in March. In September, the Council extended the mandate but changed the title to Special Rapporteur in line with similar decisions on other mandates. At that session, Mr Ghai resigned, apparently as a result of a very tense relationship with the Government. He quoted several remarks by high ranking public officials about his person and national origin, that he considered highly offensive." ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 66/2008, *op. cit.*, p. 29. (negritas del texto original)

logrados en la situación de los derechos humanos en Liberia¹¹³⁴. Por su parte, el mandato sobre Sudán fue extendido sólo hasta junio de 2009 y no por un año, como suele ser la práctica en los mandatos por país. Además, en la renovación se sustituyó la figura del Relator Especial por la de un Experto Independiente¹¹³⁵. En lo que respecta a Burundi, el mandato fue ensanchado “hasta que se establezca la comisión nacional independiente de derechos humanos” y al experto se le suspende la prerrogativa de informar al Consejo hasta “su período de sesiones siguiente a la fecha en que se establezca la comisión mencionada”¹¹³⁶. Con relación a la *República Democrática del Congo*, el Consejo tomó nota del informe de los siete procedimientos especiales temáticos sobre la situación de los derechos humanos en el país y, a despecho de las duras conclusiones del documento y de la recomendación específica del grupo de expertos para que se restablezca un procedimiento especial para el Congo¹¹³⁷, decidió volver a examinar la información ofrecida por dicho grupo dentro de un año, absteniéndose de reinstituir el mandato por país¹¹³⁸.

También en este año el Consejo realizó, entre los días 20 a 24 de abril de 2009, la Conferencia de Revisión de Durban, a la que ya nos referimos anteriormente, con el objetivo de evaluar los progresos en el alcance de los objetivos estipulados en el encuentro realizado en 2001 en la mencionada ciudad sudafricana. El documento final -adoptado por consenso a despecho de la decisión de algunos Estados de no comparecer a la Conferencia¹¹³⁹- no contiene el controvertido concepto de difamación de religiones, aunque sí hace referencia a la prohibición internacional sobre el discurso del odio y su incitación¹¹⁴⁰.

¹¹³⁴ Vid A/HRC/9/16, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹³⁵ Vid A/HRC/9/17, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹³⁶ A/HRC/9/19, de 24 de septiembre de 2008.

¹¹³⁷ Vid A/HRC/10/59, de 5 de marzo de 2009.

¹¹³⁸ Vid A/HRC/RES/10/33, de 27 de marzo de 2009.

¹¹³⁹ Los siguientes Estados decidieron no participar de la Conferencia de Revisión: Estados Unidos, Israel, Alemania, Italia, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Vid ISHR, *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, p. 14.

¹¹⁴⁰ Vid Documento Final de la Conferencia de Revisión de Durban, pár. 59.

En el ámbito de las *sesiones especiales* realizadas por el Consejo en el período, *se repite la tendencia verificada en el primer año de tratar mayormente de situaciones por país y de dedicar al menos una de las sesiones al tema de los Territorios Palestinos Ocupados*. Mientras que las sesiones 8ª (noviembre de 2008), 9ª (enero de 2009) y 11ª (mayo de 2009) debatieron la situación de los derechos humanos en República Democrática del Congo¹¹⁴¹, Territorios Palestinos Ocupados¹¹⁴² y Sri Lanka¹¹⁴³ respectivamente, la 10ª sesión (febrero de 2009) se volcó hacia las crisis económica y financiera mundiales¹¹⁴⁴. En el caso de la 9ª sesión especial, el Consejo decidió enviar una misión internacional urgente e independiente de investigación para investigar todas las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de Israel contra el pueblo palestino¹¹⁴⁵.

D) Análisis del trabajo del Consejo durante su cuarto año (junio de 2009 a junio de 2010, sesiones 12ª, 13ª y 14ª)

En su *cuarto año* el Consejo, ya completamente libre de la tarea de construir sus bases institucionales, entró de lleno en asuntos sustanciales, dando inicio al proceso de revisión de su labor y funcionamiento prevista en el párrafo 16 de la Res. 60/251. Asimismo, reaccionó de manera expedita ante el golpe de Estado en Honduras, emitiendo una resolución por la que condenaba

¹¹⁴¹ Vid A/HRC/RES/S-8/1, de 1º de diciembre de 2008.

¹¹⁴² En esta ocasión, el Consejo pide a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que informe sobre las violaciones de derechos humanos del pueblo palestino cometidas por Israel. Asimismo, pide a un grupo de relatores especiales que recojan información sobre el mismo tema e informen al Consejo en el siguiente período de sesiones. Por fin, el Consejo también decide crear una comisión de investigación. Vid A/HRC/RES/S-8/1, de 1º de diciembre de 2008.

¹¹⁴³ En el caso de Sri Lanka la resolución adoptada por el Consejo fue particularmente benevolente con el país, celebrando la supuesta cooperación del gobierno. Vid A/HRC/RES/A-11/1, de 27 de mayo de 2009.

¹¹⁴⁴ En esta ocasión, el Consejo trató en concreto de los efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos. El Consejo invitó a los procedimientos especiales temáticos y a los órganos de tratados a que incluyesen el tema dentro de sus respectivos mandatos. Vid A/HRC/RES/S-10/1, de 23 de febrero de 2009.

¹¹⁴⁵ Vid A/HRC/S-9/1, de 12 de enero de 2009.

las violaciones de derechos humanos ocurridas como consecuencia del golpe, solicitando a la Alta Comisionada un informe sobre el tema¹¹⁴⁶.

Luego, en su 12ª sesión, el Consejo siguió realizando diálogos interactivos con expertos de mandatos temáticos y por país¹¹⁴⁷ y también dando seguimiento a decisiones adoptadas en el marco de sesiones especiales¹¹⁴⁸. En el ámbito de las resoluciones adoptadas, es digno de mención la adopción de un Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos¹¹⁴⁹; la adopción de una resolución sobre la “Promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante un mejor entendimiento de los valores tradicionales de la humanidad”¹¹⁵⁰; la

¹¹⁴⁶ Vid A/HRC/RES/12/14, de 1º de octubre de 2009.

¹¹⁴⁷ Se realizaron diálogos interactivos con los siguientes mandatos temáticos: sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias; sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional; sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento; sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos; sobre el Derecho al Desarrollo; sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Asimismo, se realizaron diálogos interactivos con los siguientes mandatos por país: Camboya y Somalia bajo el ítem 10. Vid A/HRC/12/50, de 25 de febrero de 2010.

¹¹⁴⁸ En específico, dando seguimiento a las decisiones adoptadas como resultado del período extraordinario de sesiones sobre *los efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos* y del período extraordinario de sesiones sobre *la crisis mundial de alimentos*. Vid A/HRC/12/50, de 25 de febrero de 2010.

¹¹⁴⁹ Vid A/HRC/RES/1, de 1o. de octubre de 2009.

¹¹⁵⁰ La propuesta de resolución sobre “valores tradicionales de la humanidad” fue introducida por la Federación Rusa y ha causado bastante controversia. Vid A/HRC/12/21, de 2 de octubre de 2009.

Como explica la ONG ISHR: “The Russian Federation presented a new and controversial resolution in September on ‘promoting human rights through a better understanding of traditional values’. (...)Several States expressed strong opposition to the draft and argued that the term ‘traditional values’ is far too vague and open to abuse, including as a pretext to derogate from established human rights norms. Other States argued that there was indeed a need to better define ‘traditional values’ and hence the need for the workshop that the resolution calls for. Despite pressure from a number of States urging a greater recognition in the text of universal human rights standards, the Russian Federation refused to take on board any suggestions. Before the resolution’s adoption by a vote of 26 in favour, 15 against, and six abstentions, several States again expressed their reservations explaining that the resolution had the potential to undermine human rights norms and the protection of groups at particular risk such as women, children, and minorities”. ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, *op. cit.*, p. 17.

aprobación de una resolución condenando las violaciones de derechos humanos cometidas en Honduras como consecuencia del golpe de Estado ocurrido en junio de 2009 y solicitando que se reinstaure la democracia y el Estado de derecho¹¹⁵¹.

En la 13ª sesión, como de costumbre, el Consejo realizó diálogos interactivos con los procedimientos especiales¹¹⁵², además de debates temáticos sobre temas de interés para la promoción y protección de los derechos humanos¹¹⁵³. En especial, son dignos de destaque en esta sesión la presentación del estudio sobre las prácticas mundiales en relación con la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo¹¹⁵⁴; y la realización de diálogos interactivos con los mandatos sobre la protección de los defensores de los derechos humanos y sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha antiterrorista. En el ámbito de los mandatos por países, los casos de la República Democrática del Congo y de la República Democrática Popular de Corea merecen ser mencionados.

En la esfera temática, mientras que en el ámbito del mandato sobre defensores de los derechos humanos algunos Estados dieron continuidad a su estrategia anterior de reabrir el debate sobre el concepto de defensor de los

¹¹⁵¹ Vid A/HRC/12/14, de 1º de octubre de 2009.

¹¹⁵² En el ámbito temático fueron objeto de diálogo interactivo los siguientes mandatos: sobre el derecho a la alimentación; sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto; sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias; sobre la detención arbitraria; sobre los derechos humanos de los desplazados internos; sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; sobre la libertad de religión o de creencias; sobre cuestiones de las minorías; sobre Personas de Ascendencia Africana. Y en el ámbito de los países: sobre Corea del Norte y Myanmar bajo el ítem 4 y sobre Somalia y República Democrática del Congo bajo el ítem 10. Vid A/HRC/13/L.10, de 7 de abril de 2010.

¹¹⁵³ También se realizaron paneles temáticos sobre asuntos como *derechos del niño* –tema que, además, también fue objeto de un encuentro de un día y de un debate sobre el protocolo adicional a la convención-, sobre los *derechos de las personas con discapacidad* y sobre el *derecho a la verdad*. Vid A/HRC/13/L.10, de 7 de abril de 2010.

¹¹⁵⁴ Vid A/HRC/13/42, de 19 de febrero de 2010.

derechos humanos presente en la correspondiente Declaración¹¹⁵⁵, en el caso del estudio conjunto y del diálogo interactivo sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha antiterrorista, el meollo de la cuestión fue más allá de los mandatos en sí mismos, poniendo en entredicho la autonomía de los titulares de mandato para realizar un estudio conjunto sin la previa autorización del Consejo, en el primer caso, y cuestionando la autonomía del experto para establecer las prioridades y el enfoque de su estudio como mejor le parezca, en el segundo caso.

En lo que concierne al *estudio sobre las prácticas mundiales en relación con la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo*, los cuatro titulares de mandato¹¹⁵⁶ decidieron realizar el estudio conjuntamente, de forma que el estudio quedara más completo y de modo a evitar la duplicación de tareas. Hubo resistencias a su examen en el Consejo en razón de que este órgano no había solicitado tal informe conjunto, pero finalmente se aplazó su consideración para la siguiente sesión. Así, en la 14ª sesión, el informe fue analizado por el Consejo y se aprobó la correspondiente resolución¹¹⁵⁷.

¹¹⁵⁵ Así, en el diálogo interactivo con el relator sobre defensores de los derechos humanos, el representante de Bangladesh afirmó que: “We value the work of every individual or group for the promotion and protection of human rights on the ground. Though we have reservation on the narrower concept of the human rights defenders, as we consider all who are engaged in defending human rights, not only NGOs as human rights defenders. In our consideration a Government which is striving for human rights protection is also a human rights defender”. Bangladesh statement on the report of the Special Rapporteur on Human Rights Defenders and report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, de 11 de marzo de 2010, disponible en la extranet del Consejo.

Asimismo, en su declaración, Iran afirmó que: “One of the remaining issues in the scope of the human rights defenders is the lack of legally accepted international definition for human rights defenders”. Declaración de la República Islámica de Irán, 11 de marzo de 2010, 13a sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.

¹¹⁵⁶ En concreto por el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (representado por su Vicepresidente) y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (representado por su Presidente).

¹¹⁵⁷ Como explica el ISHR: “After initially being scheduled for consideration at the 13th session of the Council, the 14th session finally saw the presentation of the joint study on ‘global practices in relation to secret detention in the context of countering terrorism’. The report had earlier been blocked on grounds that, since it had been undertaken on the initiative of the mandate holders rather than at the request of the Council, it should not be considered before all

Con relación al *mandato sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha antiterrorista*, los argumentos con relación a la libertad del relator en el cumplimiento del mandato resurgieron debido a que, por ocasión de la entrega del informe y del diálogo interactivo, el relator especial pospuso la presentación de una recopilación de buenas prácticas de las agencias de inteligencia en materia de combate al terrorismo, que le había sido solicitada en la 10ª sesión del Consejo¹¹⁵⁸. El experto, que en su exposición justifica lo ocurrido con base en la falta de fondos disponibles en la Oficina del Alto Comisionado para la realización del trabajo, detallando sus iniciativas para recaudar dichos recursos por cuenta propia y comprometiéndose a presentar el estudio hasta finales del año¹¹⁵⁹, recibió sin embargo críticas de varios países, quienes propusieron que la resolución final sobre el tema debería considerar tal retraso como un “incumplimiento de mandato” por parte del relator especial. Como explica la ONG ISHR:

“The interactive dialogue with the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism, Mr Martin Scheinin, provoked mixed reactions. Although many States welcomed the focus of his annual report on the right to privacy in the context of countering terrorism, the delay in submitting a compilation report requested by the Council on ‘good practices that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism’ caused much dismay. Mr Scheinin explained that he saw it as his right to decide on the focus of his reports, and that due to limited resources he had been unable to draft the compilation report as well. The criticisms resurfaced during the negotiations of the resolution. Pakistan, India, the Russian Federation, Algeria and others argued that the resolution should be

the Council’s outstanding requested reports had been dealt with.” ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/3, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

Vid también ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 1/3, Geneva, April 2010, p.

2.

¹¹⁵⁸

Vid A/HRC/RES/10/15, de 26 de marzo de 2009, pár. 12.

¹¹⁵⁹

Vid Statement by Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, Thirteenth session of the Human Rights Council (1-26 March 2010), Geneva, 8 March 2010, disponible en la extranet del Consejo.

critical of the Special Rapporteur's delay in submitting the report, and that this should be qualified as 'non-compliance with the mandate'. On the other hand, the US, Lichtenstein, Canada and Sweden (on behalf of the EU) argued that the resolution should focus on encouraging the submission of the report, rather than blaming the Special Rapporteur. The adopted text 'regrets that the compilation report was not submitted on time but rightfully does not qualify this as 'non-compliance''¹¹⁶⁰.

Ambos casos deben ser analizados en el contexto de declaraciones anteriores, emitidas durante el debate general que inició la sesión y durante el diálogo interactivo sobre el informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el que se ha hablado de la necesidad de limitar la independencia de los expertos¹¹⁶¹, de que éstos deben obedecer estrictamente las normas del Código de Conducta¹¹⁶² y de que se establezca un Comité de Ética para monitorear la implementación de dicho código¹¹⁶³.

¹¹⁶⁰ ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 1/3, *op. cit.*

¹¹⁶¹ De acuerdo con declaración del embajador de Pakistan, en nombre de la OCI: "Madam High Commissioner, you made a reference to the independence and latitude of the Special Procedures. We concur that they are independent. However, their independence is not an absolute right. All of them have been appointed to perform specifically mandated tasks by the Human Rights Council, in full accordance with the Code of Conduct. They do not have a stature above this Council of sovereign States. Full respect for mandate and Code of Conduct will not only improve mutual trust but will also raise their stature". Statement by Ambassador Zamir Akram, Permanent Representative of Pakistan, on behalf of OIC, on the High Commissioner's Annual Report on OHCHR's activities, under agenda item 3, during 13th session of HRC, Geneva, 4 March 2010, disponible en la extranet del Consejo.

¹¹⁶² En las palabras de la delegación de Nigeria, en nombre del Grupo Africano: "Consequently, the African Group wishes to reiterate the principled position that the United Nations system is guided by rules and procedures and it is incumbent on us all to ensure that experts appointed to contribute to the work and functioning of its numerous mechanisms strictly abide by this norm. More so, even States are guided by established rules and procedures set for themselves." Statement by Nigeria on behalf of the African Group on the Annual Report of the High Commissioner for Human Rights (item 2)., 4th March 2010.

¹¹⁶³ Para África del Sur: "Our government shall continue to engage constructively in all Council Review processes. Pertinent issues which should not escape our attention in the impending review processes of the Council include, among others, the following: (...) the establishment of an ethics Committee composed of independent and eminent personalities in the context of the code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders." Statement by Minister Nkoana-Mashabane, South African Minister of International Relations and Cooperation of the Republic of South Africa at the High Level Segment of the 13th Session of the Human Rights Council, Monday 1st March 2010, disponible en la extranet del Consejo.

A este respecto, hay que recordar que *el movimiento para limitar la influencia de expertos independientes en la labor del Consejo no es un hecho aislado, sino que refleja un movimiento global dentro del Consejo con respecto al tema*. Tal movimiento comenzó en la construcción institucional con la restricción de la autonomía de los miembros del Consejo Asesor y ahora busca actuar sobre el sistema de procedimientos especiales que, a pesar de haber resistido prácticamente incólume a la construcción institucional y a la revisión, como hemos visto, no por ello está blindado de críticas e intentos de restringir su actuación. En este sentido, también se puede añadir como parte de esta tendencia el movimiento hacia la sujeción de la labor de la OACNUDH al aval del Consejo, reflejada en acciones cada vez más claras en este sentido como, por ejemplo, el proyecto de resolución sobre la cooperación y el diálogo del Consejo de Derechos Humanos con la Oficina del Alto Comisionado presentado por la delegación cubana en el 15º período de sesiones, en la que se solicita a la Alta Comisionada que someta a la consideración del Consejo las propuestas relativas al programa de derechos humanos de los marcos estratégicos futuros, teniendo en cuenta las opiniones de los Estados miembros y las partes interesadas en la elaboración del documento final¹¹⁶⁴.

En la esfera de los mandatos por países, es digno de mención los casos de la República Democrática del Congo y de la República Popular Democrática de Corea. En lo que concierne al Congo, el Consejo apreció el segundo informe conjunto de los siete relatores especiales temáticos y, a pesar de las conclusiones del documento que revelan la inexistencia de mejoras en el país¹¹⁶⁵, el Consejo vuelve a pedir que los relatores especiales vuelvan a informar al Consejo dentro de un año, solicitando además al gobierno congoleño que desarrolle objetivos y puntos de referencia para la prestación de asistencia técnica¹¹⁶⁶.

¹¹⁶⁴ Vid A/HRC/15/L.30, de 27 de septiembre de 2010.

¹¹⁶⁵ Vid A/HRC/13/63, de 8 de marzo de 2010.

¹¹⁶⁶ Vid A/HRC/RES/13/22, de 15 de abril de 2010.

Con relación a Corea del Norte, la presentación del informe final del relator especial y el hecho de que este país no colaboró plenamente en el EPU (este país ha rechazado las 167 recomendaciones que le hicieron durante el Examen Periódico Universal) llevó a un debate entre los países que pretendían ver la renovación del mandato con base en la no cooperación por parte del gobierno y los que cuestionaban la validez de la estrategia ante la ausencia de cooperación norte-coreana, considerando que tal mandato había sido instituido por razones políticas¹¹⁶⁷. Finalmente, el mandato fue renovado pero con una resolución sin mucha sustancia¹¹⁶⁸.

En su 14ª y última sesión del 4º año del Consejo, éste órgano trató de asuntos temáticos en la forma de paneles¹¹⁶⁹ y de diálogos interactivos¹¹⁷⁰, analizó situaciones por país¹¹⁷¹ y respondió de forma ágil al ataque a la flotilla que llevaba ayuda a Gaza, decidiendo establecer una misión de investigación

¹¹⁶⁷ Vid las siguientes declaraciones: “Intervención de la delegación cubana. Debate interactivo con el relator especial sobre la situación de los derechos humanos en la RPD de Corea. 15 de marzo de 2010”; “Intervention de la République d’Angola pendant le débat interactive sur la DPRK, de 15 de marzo de 2010”; “Statement by H.E. UWunna Maung Lwin, Permanent Representative/Ambassador of the Union of Myanmar (On the Resolution on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea 15th March 2010 at 13th sesión of HRC)”, todas disponibles en la extranet del Consejo. Los países que votaron en contra de la resolución fueron: China, Cuba, Egipto, Federación de Rusia e Indonesia.

¹¹⁶⁸ Vid A/HRC/RES/13/14, de 25 de marzo de 2010.

¹¹⁶⁹ En la 14a sesión, el Consejo realizó paneles sobre temas como trata de personas, especialmente mujeres y niños; periodistas en situación de conflicto armado; derechos de las mujeres; desechos tóxicos; mortalidad materna. Vid A/HRC/14/L.10, de 18 de junio de 2010.

¹¹⁷⁰ Los siguientes mandatos temáticos fueron examinados en esta ocasión: sobre los derechos culturales; sobre los derechos humanos de los migrantes; sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales; sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales; sobre el derecho a la educación; sobre la independencia de los magistrados y abogados; sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; sobre el estudio conjunto sobre las prácticas mundiales en relación con la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo; sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias; sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza; sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; sobre Personas de Ascendencia Africana. Vid A/HRC/14/L.10, de 18 de junio de 2010.

¹¹⁷¹ El Consejo realizó diálogos interactivos con los Relatores sobre Haití y Somalia. Los relatores sobre Sudán y Burundi no pudieron comparecer ante el Consejo. Vid A/HRC/14/L.10, de 18 de junio de 2010.

para el tema¹¹⁷². En el ámbito de los diálogos interactivos con los procedimientos especiales, merecen destacarse los mandatos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y; sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias.

En lo que concierne el *derecho a la salud*, la tensión surgió en razón de la relación establecida por el relator especial entre la criminalización de las relaciones sexuales consentidas y la salud integral del individuo¹¹⁷³. Durante el diálogo interactivo, mientras que África del Sur cuestionó el enfoque dado por el relator en su informe, entendiendo que habría sido más pertinente abordar otros temas¹¹⁷⁴, Bangladesh acusó al relator de identificar como grupo vulnerable a un colectivo que no está universalmente reconocido como tal¹¹⁷⁵ y Pakistán (en nombre de la OCI) previno al relator que monitorearía sus actividades y adoptaría las medidas apropiadas si él continuara a violar el código de conducta¹¹⁷⁶. El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia recibió comentarios similares durante su diálogo interactivo¹¹⁷⁷, también debido a haber incluido como uno de los temas que componen la identidad de una persona el tema de la orientación sexual¹¹⁷⁸.

¹¹⁷² Vid A/HRC/RES/14/1, de 23 de junio de 2010.

¹¹⁷³ Vid A/HRC/14/20, de 27 de abril de 2010.

¹¹⁷⁴ Vid Statement of the South African delegation during the interactive dialogue with the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, de 4 de junio de 2010, disponible en la extranet del Consejo.

¹¹⁷⁵ Vid Statement of Permanent Mission of Bangladesh to the UN Offices in Geneva, Agenda item 3, de 4 de junio de 2010, disponible en la extranet del Consejo.

¹¹⁷⁶ Vid ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/3, *op. cit.*, p. 14.

¹¹⁷⁷ Vid Statement by the Permanent Representative of the Republic of South Africa, H.E. Ambassador Jerry Matjila during the interactive dialogue on racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, de 16 de junio de 2010; Statement by Pakistan, on behalf of the member States of the OIC, during the interactive dialogue with the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, during the 14th session of the Human Rights Council (Geneva, 16 June 2010), ambos disponibles en la extranet del Consejo.

¹¹⁷⁸ Vid A/HRC/14/43, de 30 de marzo de 2010.

En el caso del relator sobre *ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias*, durante su balance final sobre los seis años de mandato, éste enfatizó, entre otras cosas, la necesidad de encontrar medios para estimular una mayor cooperación por parte de los Estados¹¹⁷⁹. Por otro lado, el relator ha sido objeto de duras críticas personales por parte de algunos Estados¹¹⁸⁰, marcando una sesión relativamente tensa¹¹⁸¹.

Las sesiones extraordinarias del cuarto año del Consejo fueron tan sólo dos: la tradicional resolución sobre las incursiones israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados¹¹⁸² y otra sobre el proceso de recuperación en Haití tras el terremoto de enero de 2010¹¹⁸³.

E) Análisis del trabajo del Consejo durante su quinto año (junio de 2010 a junio de 2011, sesiones 15ª, 16ª y 17ª)

En su quinto año, las actividades de carácter sustantivo se intensificaron. Este año estuvo marcado, entre otras cosas, por la creación de nuevos mandatos temáticos y de un mandato por país, por la creación de un grupo de trabajo para debatir el proceso de revisión del Consejo y la aprobación de un documento final sobre el tema, por la creación de nuevos mandatos temáticos y por país; por la suspensión de Libia de su condición de miembro del Consejo de Derechos Humanos y por la aprobación de una

¹¹⁷⁹ Vid Statement by Professor Philip Alston, Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, United Nations Human Rights Council, Geneva, 3 June 2010, disponible en la extranet del Consejo.

¹¹⁸⁰ Así, por ejemplo, en su declaración durante el diálogo interactivo, Sri Lanka afirmó: "With regards to the concern Mr. Alston expressed today on Sri Lanka once again is a demonstration of a statement reeking with bias and overbearing in his usual style, belated in character and extremely unhelpful and unconstructive". Statement of the delegation of Sri Lanka during the interactive dialogue with the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Mr. Philip Alston, de 3 de junio de 2010, disponible en la extranet del Consejo.

¹¹⁸¹ Vid ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/3, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

¹¹⁸² Vid A/HRC/RES/S-12/1 y A/HRC/DEC/S-12/101, ambas de 16 de octubre de 2009.

¹¹⁸³ Vid A/HRC/RES/S-13/1, de 28 de enero de 2010.

resolución sobre el tema de los derechos humanos, la orientación sexual y la identidad de género.

En la 15ª sesión, realizada entre septiembre y octubre de 2010, entre lo más destacable del trabajo del Consejo podemos mencionar la creación de dos nuevos mandatos temáticos (el grupo de trabajo sobre la cuestión de la *discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica*¹¹⁸⁴ y el relator especial sobre el derecho a la *libertad de reunión y de asociación pacíficas*¹¹⁸⁵) y el inicio de un debate más consistente sobre el proceso de revisión de la labor y funcionamiento del órgano.

En el ámbito de los diálogos interactivos temáticos¹¹⁸⁶, el relator especial sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia presentó un informe “acerca de las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular de las graves consecuencias de la islamofobia, para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones”¹¹⁸⁷. En lo que concierne a los diálogos interactivos por país¹¹⁸⁸, una vez más no se pudo realizar el debate sobre Burundi, pero sí ocurrieron diálogos interactivos sobre los demás mandatos por país, con la renovación de los correspondientes mandatos.

¹¹⁸⁴ Vid A/HRC/RES/15/23, de 8 de octubre de 2010.

¹¹⁸⁵ Vid A/HRC/RES/15/21, de 6 de octubre de 2010.

¹¹⁸⁶ En la 15ª sesión, se realizaron los siguientes diálogos interactivos temáticos: sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias; sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional; sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos; sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento; sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza; sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; sobre las personas de ascendencia africana; sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Vid A/HRC/15/L.10, de 1o de octubre de 2010.

¹¹⁸⁷ Vid A/HRC/15/53, de 12 de Julio de 2010.

¹¹⁸⁸ En la 15ª sesión, se realizaron los siguientes diálogos interactivos por país: Sudan (ítem 4), Camboya (ítem 10), Somalia (ítem 10). Vid A/HRC/15/L.10, de 1o de octubre de 2010.

También en la 15ª sesión hubo un intento de limitar la autonomía de la OACNUDH. En efecto, en esta ocasión, la delegación cubana presentó un proyecto de resolución sobre el “Fortalecimiento del diálogo, la coordinación y la cooperación entre el Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, por el que el Consejo “*Pide* a la Alta Comisionada que presente formalmente a la consideración del Consejo las propuestas relativas al programa de derechos humanos de todos los marcos estratégicos futuros y que, al preparar tan importante documento, tenga en cuenta las opiniones y observaciones de los Estados Miembros y las partes interesadas antes de que el documento sea presentado al Comité del Programa y de la Coordinación y a la Asamblea General”¹¹⁸⁹. La propuesta fue finalmente retirada, con base en negociaciones, sustituyéndose por una declaración del presidente con un lenguaje bastante menos directo en la que “*invita*” a la Alta Comisionada a presentar su marco estratégico para comentarios¹¹⁹⁰.

La 16ª sesión se caracterizó por la intensidad de los trabajos y resultados alcanzados. En efecto, los desarrollos ocurridos en la 16ª sesión son una prueba más de que la actuación del Consejo de Derechos Humanos – como la de la Comisión anteriormente- es la consecuencia directa de las relaciones de fuerza y de los acontecimientos en la sociedad internacional en el momento en que ocurren los hechos. Así, una acción que sería bastante improbable en otro momento -como *la suspensión de Libia* de la condición de miembro del Consejo por parte de la Asamblea General¹¹⁹¹, a pedido del Consejo¹¹⁹²- fue impulsada por el ambiente internacional surgido de la revolución en los países árabes, de la actuación armada en Libia y del mismo cuestionamiento sobre la actuación del Consejo en el marco de la revisión sobre los cinco años de su funcionamiento.

¹¹⁸⁹ A/HRC/15/L.30, de 27 de septiembre de 2010.

¹¹⁹⁰ Vid A/HRC/PRST/15/2, de 11 de octubre de 2010.

¹¹⁹¹ Vid A/RES/65/265, de 1o de marzo de 2011.

¹¹⁹² Vid A/HRC/RES/S-15/1, de 25 de febrero de 2011.

En este sentido, es importante recordar que el Consejo había realizado una sesión especial sobre Libia en febrero de 2011, inmediatamente antes del inicio del 16º período de sesiones, en la que había decidido enviar una comisión internacional de investigación para conocer los hechos y había recomendado a la Asamblea General que aplicara el párrafo 8 de la Res. 60/251 de 2006, sobre la suspensión de la calidad de miembro del país¹¹⁹³. Todo ello preparó el escenario previo para las decisiones adoptadas en la sesión ordinaria que le siguió.

Aún en el ámbito de las situaciones por país, dos otros hechos relevantes fueron la creación del primer mandato por país creado por el Consejo en sus primeros cinco años de existencia - el *Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán*¹¹⁹⁴ - y el establecimiento de una Comisión de Investigación para apurar las alegadas violaciones de derechos humanos ocurridas en Costa de Marfil después de las elecciones presidenciales de noviembre de 2010¹¹⁹⁵, en atención a la resolución adoptada en sesión especial sobre el tema, realizada en abril de 2011. Otro hecho relevante fue la *no renovación* del mandato de los siete relatores sobre la República Democrática del Congo¹¹⁹⁶, a despecho de las preocupaciones expresadas por los mismos en su informe conjunto sobre la situación de derechos humanos en ese país¹¹⁹⁷. Asimismo, el Consejo realizó, como de costumbre, diálogos interactivos con titulares de mandato por país¹¹⁹⁸

¹¹⁹³ Vid A/HRC/RES/S-15/1, de 25 de febrero de 2011.

¹¹⁹⁴ Vid A/HRC/RES/16/9, de 8 de abril de 2011.

¹¹⁹⁵ Vid A/HRC/RES/16/25, de 13 de abril de 2011.

¹¹⁹⁶ El Consejo no volvió a crear un mandato por país ni dio seguimiento al mandato conjunto de los relatores, que ya había sido presentado tres veces. En su lugar, el Consejo se restringe a afirmar que seguirá examinando la situación en su 19ª sesión. Vid A/HRC/16/35, de 25 de marzo de 2011.

¹¹⁹⁷ Ya en la primera página del informe se afirma que: “Los expertos reiteran en él su honda preocupación ante la gravedad de la situación de los derechos humanos en el país, que aparentemente no ha mejorado desde la presentación de su informe inicial”. A/HRC/16/68, de 9 de marzo de 2011.

¹¹⁹⁸ Los siguientes mandatos por país fueron objeto de diálogo interactivo en esta sesión: sobre la República Popular Democrática de Corea; sobre Myanmar; sobre los Territorios

y aprobó resoluciones de cooperación con la Oficina del Alto Comisionado en los casos de Túnez¹¹⁹⁹ y Guinea¹²⁰⁰ en el contexto de las respectivas transiciones políticas.

En el aspecto temático, también ha habido muchos acontecimientos significativos. Así, el Consejo efectuó cambios en el mandato sobre agua potable y saneamiento¹²⁰¹, renovó el mandato sobre defensores de derechos humanos¹²⁰², además de realizar avances en la elaboración de estándares internacionales de derechos humanos¹²⁰³. Finalmente, la resolución sobre difamación de religiones fue presentada, pero el concepto de difamación fue sustituido por el de combate a la intolerancia y a la discriminación con base en la religión¹²⁰⁴. También en esta ocasión se solicitó al Comité Asesor la realización de un estudio sobre valores tradicionales y derechos humanos¹²⁰⁵ y se realizó con normalidad los diálogos interactivos pertinentes¹²⁰⁶.

palestinos ocupados desde 1967; sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo. *Vid* A/HRC/16/L. 41, de 6 de abril de 2011.

¹¹⁹⁹ *Vid* A/HRC/RES/16/19, de 24 de marzo de 2011.

¹²⁰⁰ *Vid* A/HRC/RES/16/36, de 25 de marzo de 2011.

¹²⁰¹ En la resolución aprobada durante la 16ª sesión, el Consejo habla del “derecho humano a agua potable y saneamiento”, lo que no había ocurrido en las resoluciones anteriores, que hablaban de los derechos humanos *relacionados con* el acceso al agua potable. *Vid* A/HRC/RES/16/2, de 24 de marzo de 2011. *Vid* también las resoluciones anteriores sobre el tema: A/HRC/RES/7/22, de 28 de marzo de 2008; A/HRC/12/8, de 1º de octubre de 2009; A/HRC/RES/15/9, de 30 de septiembre de 2010.

Otro cambio introducido se refiere a la sustitución del experto independiente por un relator especial.

¹²⁰² *Vid* A/HRC/RES/16/5, de 24 de marzo de 2011.

¹²⁰³ *Vid* A/HRC/RES/16/1, de 23 de marzo de 2011, declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en derechos humanos.

¹²⁰⁴ *Vid* A/HRC/RES/16/18, de 24 de marzo de 2011. Comparar por ejemplo con la resolución A/HRC/13/16, de 25 de marzo de 2010, que habla de “lucha contra la difamación de religiones”.

¹²⁰⁵ En concreto, se solicitó un estudio sobre cómo una mejor comprensión y apreciación de los valores tradicionales de dignidad, libertad y responsabilidad pueden contribuir a la promoción y protección de los derechos humanos. *Vid* A/HRC/RES/16/1, de 24 de marzo de 2011.

¹²⁰⁶ Los siguientes mandatos temáticos fueron examinados en esta sesión: Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Desapariciones forzadas o involuntarias; detención arbitraria; Desplazados internos; El derecho a la alimentación; La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; Venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; La situación de los defensores de los derechos humanos; Libertad de religión o de creencias; Cuestiones de las minorías. *Vid* A/HRC/16/L.41, de 6 de abril de 2011.

En el ámbito del desarrollo institucional, en esta sesión se aprobó el documento final de la revisión de la labor y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos¹²⁰⁷ referente a la etapa ginebrina del proceso. Con relación a los procedimientos especiales, el cambio sustantivo realizado por el Consejo consistió en, como ya hemos visto, añadir al proceso de selección de los expertos los requisitos de presentar una carta de motivación, exponiendo los motivos que le impulsan a presentarse, y presentarse a una entrevista con el Grupo Consultivo, en el caso de resultar incluido en la lista final de candidatos.

Por su parte, la 17ª sesión tuvo como uno de sus principales destaques la aprobación de la primera resolución sobre el tema de los derechos humanos, la orientación sexual y la identidad de género¹²⁰⁸, asunto tradicionalmente controvertido desde la época de la Comisión de Derechos Humanos¹²⁰⁹. La referida resolución, presentada por Sudáfrica en la 16ª sesión en una versión inicial bastante controvertida¹²¹⁰, sufrió una sustancial evolución en la sesión siguiente. En el documento aprobado, el Consejo solicita a la Alta Comisionada

¹²⁰⁷ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011.

¹²⁰⁸ Vid A/HRC/RES/17/19, de 17 de junio de 2011.

¹²⁰⁹ De acuerdo con la ONG ISHR: "On 9 June 2011, South Africa tabled an historic resolution for consideration by the Human Rights Council (the Council) entitled 'Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity'. If adopted at the end of this session, it will be the first Council resolution to focus on sexual orientation and gender identity. The tabling of this resolution comes eight years after Brazil introduced a resolution to the 59th session of the Commission on Human Rights (the Commission), in 2003, entitled 'Human Rights and Sexual Orientation'. This resolution faced intense opposition, in particular from the OIC and the Holy See. In addition, the US at the time positioned themselves as likely to abstain on any vote on the resolution. Brazil eventually chose to withdraw its initiative, seeing that it would be impossible to gather the necessary support. The strength of the opposition and the divisions exposed were extremely damaging to the cause of sexual orientation and gender identity at the international level, and were followed by many years, both in the Commission and the Council, in which States were reluctant to push too hard on the issue for fear of inviting another such backlash". ISHR, "South Africa tables historic resolution on sexual orientation and gender identity", disponible en: <http://www.ishr.ch/council/376-council/1094-south-africa-tables-historic-resolution-on-sexual-orientation-and-gender-identity>, consultado el 29 de Julio de 2011.

¹²¹⁰ Vid A/HRC/16/L.27, de 21 de marzo de 2011. La propuesta de resolución original llevaba por título "Necesidad imperiosa de respetar los procedimientos y las prácticas establecidos de la Asamblea General en la elaboración de nuevas normas y principios y su posterior integración en la normativa internacional de derechos humanos en vigor". La línea de argumentación de la propuesta original estaba en línea con la posición entonces defendida por Sudáfrica, contraria al reconocimiento de dichos derechos, como hemos visto anteriormente.

que realice un estudio sobre leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género. Aún en el ámbito temático, merece la pena mencionar la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones¹²¹¹ y la realización, como de costumbre, de los diálogos interactivos con los procedimientos especiales temáticos¹²¹².

Asimismo, se creó un grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas¹²¹³ y se realizaron paneles sobre víctimas del terrorismo, derechos de las mujeres (realización de un día anual de debates), mejores prácticas contra el racismo; promoción de una cultura de tolerancia. Con relación a este último tema, conviene recordar que es consecuencia del desarrollo significativo de la Res. 16/18, de la que ya hemos hablado anteriormente.

En el ámbito de las situaciones por país, además de los usuales diálogos interactivos con los respectivos mandatos¹²¹⁴, se realizaron debates importantes sobre las situaciones de derechos humanos en Libia, Costa de Marfil y Siria¹²¹⁵, dando seguimiento a las decisiones adoptadas en sesiones especiales previas. En efecto, se realizaron debates interactivos con el presidente de la comisión internacional de investigación para Libia, creada por fuerza de la resolución A/HRC/RES/S-15/1 y con el presidente de la comisión

¹²¹¹ Vid A/HRC/17/L.8, de 9 de junio de 2011.

¹²¹² Se realizaron debates con los siguientes mandatos temáticos: Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales; Independencia de los magistrados y abogados; sobre los derechos humanos de los migrantes; El derecho a la educación; sobre los derechos culturales; sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales; Pobreza extrema; El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Vid A/HRC/17/L.30, de junio de 2011.

¹²¹³ Vid A/HRC/RES/17/4, de 16 de junio de 2011.

¹²¹⁴ Los mandatos temáticos que fueron objeto de dialogo interactivo fueron el mandato sobre Burundi y sobre Haití (ambos, bajo el ítem 10 de la agenda).

¹²¹⁵ Vid A/HRC/17/L.30, de junio de 2011.

internacional de investigación para los hechos producidos en Costa de Marfil en noviembre de 2010, de acuerdo con la resolución A/HRC/16/25. Asimismo, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó sus informes sobre la situación de los derechos humanos en Costa de Marfil¹²¹⁶ y Siria¹²¹⁷. Otras de las resoluciones sobre situaciones por país se refieren a Libia¹²¹⁸, Costa de Marfil, Bielorrusia¹²¹⁹, Kirguistán¹²²⁰, Somalia, Yemen. En lo que se refiere a los mandatos por país, esta sesión vio la *finalización del mandato sobre Burundi*, debido al establecimiento en este país de una Institución Nacional de Derechos Humanos, conforme había solicitado el Consejo anteriormente¹²²¹.

También en esta sesión, el Consejo eligió por primera vez una mujer como su presidente, en este caso la embajadora uruguaya Laura Dupuy Lasserre.

En lo que respecta a las sesiones especiales, como ya hemos mencionado, el quinto año del Consejo acogió los debates sobre Costa de Marfil¹²²² (14ª sesión, realizada en diciembre de 2010), sobre Jamahiriya Árabe Libia¹²²³ (15ª sesión, febrero de 2011) y sobre la República Árabe Siria¹²²⁴ (16ª sesión, abril de 2011).

¹²¹⁶ Vid A/HRC/17/49.

¹²¹⁷ Vid A/HRC/17/CRP.1.

¹²¹⁸ Vid A/HRC/17/L.

¹²¹⁹ Vid A/HRC/17/L.20/Rev.1

¹²²⁰ Vid A/HRC/17/L.5, de 9 de junio de 2011.

¹²²¹ El Consejo había determinado en su novena sesión “prorrogar el mandato del experto independiente hasta que se establezca la comisión nacional independiente de derechos humanos”, condición esta que quedó cumplida por Burundi, conforme atesta el informe del Relator Especial sobre el país. A/HRC/RES/9/19, de 24 de septiembre de 2008; Vid también Déclaration de l’Expert indépendant à la 17ème session du CDH, 16 juin 2011, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/countries/bi/mandate/index.htm>, consultado el 17 de agosto de 2011; y A/HRC/17/50, de 31 de mayo de 2011.

¹²²² Vid A/HRC/RES/S-14/1, de 23 de diciembre de 2010.

¹²²³ Vid A/HRC/RES/S-15/1, de 25 de febrero de 2011.

¹²²⁴ Vid A/HRC/RES/S-16/1, de 29 de abril de 2011.

Con relación al tratamiento dado por el Consejo a las situaciones por país el Consejo parece haber dado prioridad a la realización de sesiones especiales en detrimento de la creación de los mandatos por país, con la importante diferencia de que mientras en el segundo caso se trata de un experto independiente enmarcado en el sistema de procedimiento especiales, en el otro se trata de una evaluación del Consejo de Derechos Humanos como órgano de carácter intergubernamental, compuesto de representantes estatales. También en este aspecto se demuestra la tendencia general de concentrar el poder de decisión más en manos de los Estados que en manos de expertos independientes.

1.4. La actividad del Consejo sobre el Ítem 7 de la agenda: El Territorio Palestino Ocupado y otros territorios árabes ocupados

Un tema que ha estado presente de manera reiterada en el trabajo del Consejo, como hemos podido ver esquemáticamente en el apartado anterior, es el de los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967. En efecto, *en estos primeros cinco años de actuación no ha pasado una única sesión del Consejo de Derechos Humanos en la que no se haya tratado la cuestión*. Ello es consecuencia de la realización de frecuentes diálogos interactivos con el Relator Especial encargado del mandato pero también, y principalmente, de la *consagración de la situación de los derechos humanos en esta región como uno de los puntos de la agenda del nuevo órgano* -tema del que ya hemos hablado en la Parte II del presente estudio -, lo que equivale a decir que como regla general se tiene que debatir sobre ese asunto en cada período ordinario de sesiones.

Junto al tratamiento en sesiones ordinarias, en el período entre junio de 2006 y junio de 2011, el órgano consagró 5 de sus 16 sesiones especiales al

asunto¹²²⁵. Es más, la sesión extraordinaria inaugural del Consejo fue sobre este tema y en la primera sesión ordinaria del Consejo el Territorio Palestino Ocupado fue uno de los pocos temas sustantivos del que se trató. Además de ello, se crearon a lo largo de estos primeros cinco años de actividad comisiones de investigación para analizar los diversos incidentes ocurridos en la región en este período, lo que es una muestra de la importancia política del tema para el nuevo órgano. Tanta atención al asunto ha llevado a algunos observadores a afirmar que el Consejo continúa aplicando la alegada selectividad que ya acometía la Comisión de Derechos Humanos con respecto a Israel, teniendo en cuenta que las incursiones militares israelíes en Líbano también fueron objeto de una sesión extraordinaria del órgano¹²²⁶. Otra razón para que se argumente parcialidad con respecto al tema es que, como ya hemos mencionado, el mandato sobre los Territorios Palestinos Ocupados fue el único que no pasó por el proceso de revisión de los mandatos, lo que es una muestra clara de la fuerza política de la cuestión y del apoyo que recibe de muchos Estados que componen el Consejo.

No es nuestro objetivo en estas líneas hacer un análisis detallado sobre el tema puesto que debido a su complejidad, multifacéticos aspectos y volumen de actividades realizadas en este ámbito haría falta un estudio propio dedicado a ello. Más bien, lo que se busca en este apartado es *resaltar la situación de los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967 entre los temas que más han movilizado la energía del Consejo*, mencionando algunas de las medidas adoptadas en este ámbito durante estos años iniciales; como corresponde al objetivo general de la Tercera Parte de analizar la labor del primer lustro de actividad del Consejo de Derechos Humanos.

¹²²⁵ Específicamente, las sesiones 1ª (5 y 6 de julio de 2006), 3ª (15 de noviembre de 2006), 6ª (23 y 24 de enero de 2008), 9ª (9 de enero de 2009) y 12ª (15 y 16 de octubre de 2009).

¹²²⁶ En este caso, la 2ª sesión especial, realizada el 11 de agosto de 2006.

A este respecto, es importante recordar que el tema 7 de la agenda (situación de los derechos humanos en Palestina y otros Territorios Árabes Ocupados) incluye no sólo las violaciones de los derechos humanos y consecuencias de la ocupación por Israel de Palestina y *otros territorios árabes ocupados* (en la actualidad, los Altos del Golán ocupado a Siria) como también el derecho a la libre determinación del pueblo palestino¹²²⁷. Por razones didácticas, también hemos incluido en este tópico las decisiones del Consejo con relación a las actividades militares israelíes en Líbano. Finalmente, es importante mencionar que aunque formalmente no se reconoce todavía al Territorio Palestino como un Estado, éste ha participado activamente en las actividades del Consejo en la calidad de “Otros observadores”. Sin embargo, una de las consecuencias que la reciente solicitud del raïs palestino, Mahmoud Abbas, de incorporar a Palestina como miembro de pleno derecho de Naciones Unidas, es que Palestina sea finalmente aceptada como “Estado observador” por la Asamblea General, situándola en una posición idéntica a la del Vaticano. Esto dado el probable, por anunciado, veto de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad a tal petición, cuando se escriben estas líneas.

La inclusión de la problemática palestina en el mandato del Consejo es innegablemente una herencia de su antecesora y se encuentra entre los asuntos polémicos en su ámbito de trabajo. Así, la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados entró en la agenda de la Comisión de Derechos Humanos hace varias décadas, juntamente con la situación de derechos humanos en Chile y el régimen de apartheid en Sudáfrica pero, al contrario de lo que pasó con estas dos otras situaciones, el caso palestino aún no ha encontrado su solución¹²²⁸, por lo que continúa formando parte de la agenda del Consejo.

¹²²⁷ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de julio de 2007, en la parte referente al Marco para el programa de trabajo.

¹²²⁸ Como explica JOOSTEN: “Another ever returning issue concerns the occupied Palestinian Territories (OPT). This highly politicised question has already been on the agenda of the Council’s predecessor for decades. It came to the Commission’s attention around the same time as the deplorable human rights situation in Chile under the dictatorship and in South Africa under the apartheid regime. All three situations were addressed in separate agenda items. After

En el ámbito de las sesiones especiales realizadas sobre el tema, el Consejo decidió enviar misiones de investigación en tres ocasiones, además de haber solicitado el acompañamiento de la evolución de los hechos por parte de la Alta Comisionada en más de una oportunidad. En efecto, ya en su primera sesión este órgano decidió “enviar una urgente misión de investigación, encabezada por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967”¹²²⁹.

Igualmente, en la 3ª ¹²³⁰ y en la 9ª sesiones especiales el Consejo repitió la medida. En efecto, en su 9ª sesión especial, el Consejo fue más allá, adoptando acciones en varios frentes, que incluyeron no sólo el establecimiento de una misión independiente de investigación, sino también la solicitud a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para que informara sobre el asunto y el pedido a varios titulares de mandato para que recogieran información de carácter urgente sobre el tema y la presentaran al Consejo en el siguiente período de sesiones¹²³¹.

the situation in Chile and South Africa changed for the better, the unresolved Israeli-Palestinian conflict remained the only separate item dealing with a country situation on the Commission's agenda, much to the discontent of Israel, which felt singled out.” JOOSTEN, V., “The UN human rights council at work: a provisional appraisal of the Council's institution-building work”, *S.D.*, Vol. LXII, 2009, n. 1, p. 149.

¹²²⁹ A/HRC/RES/S-1/1, de 6 de julio de 2006, sobre la Situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, pár. 6.

¹²³⁰ En la resolución aprobada al final de la tercera sesión especial el Consejo decidió “enviar urgentemente a Beit Hanún una misión investigadora de alto nivel, que será designada por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos, para que, entre otras cosas: a) evalúe la situación de las víctimas; b) atienda las necesidades de los sobrevivientes; y c) formule recomendaciones sobre los medios para proteger a los civiles palestinos contra nuevos ataques israelíes”. A/HRC/RES/S-3/1, de 15 de noviembre de 2006, sobre las violaciones de los derechos humanos resultantes de las incursiones militares israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluido la reciente incursión en la parte septentrional de Gaza y el ataque a Beit Hanún, pár. 7.

¹²³¹ En esta ocasión, el Consejo:

“11. *Pide* a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que informe sobre las violaciones de los derechos humanos del pueblo palestino por parte de la Potencia ocupante, Israel:

a) Reforzando la presencia sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado en el territorio palestino ocupado, en particular en la Franja de Gaza ocupada, y enviando al personal y los expertos que sean necesarios para que vigilen y documenten las violaciones por los israelíes de los derechos humanos de los palestinos y la destrucción de sus bienes; y

Posteriormente, también en la 6ª y 12ª sesiones el Consejo solicitó el acompañamiento de la Alta Comisionada por medio de sus informes¹²³².

b) Presentando informes periódicos al Consejo sobre la aplicación de la presente resolución;

12. *Pide* a todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales pertinentes, en particular al Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, el Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre el derecho a la educación y el Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, que, con carácter urgente, busquen y recojan información sobre las violaciones de los derechos humanos del pueblo palestino y presenten sus informes al Consejo en su próximo período de sesiones;

(...)

14. *Decide* enviar una misión internacional urgente e independiente de investigación, que será designada por el Presidente del Consejo, para que investigue todas las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario por parte de la Potencia ocupante, Israel, contra el pueblo palestino en todo el territorio palestino ocupado, particularmente, en la Franja de Gaza ocupada, debido a la agresión actual, y exhorta a Israel a no obstruir el proceso de investigación y a cooperar plenamente con la misión;

(...)

16. *Pide* al Secretario General que investigue los últimos ataques dirigidos específicamente contra instalaciones de Gaza del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, así como contra escuelas, que han resultado en la muerte de decenas de civiles palestinos, entre ellos mujeres y niños, y que presente un informe a la Asamblea General al respecto”.

A/HRC/RES/S-9/1, de 12 de enero de 2009, sobre las graves violaciones de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, particularmente debido a los recientes ataques militares israelíes contra la Franja de Gaza ocupada, párr. 11, 12, 14, 16.

¹²³² En la 6ª sesión, el Consejo pide a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que informe al Consejo, en su siguiente período de sesiones, sobre los progresos realizados en la materia objeto de la resolución. A/HRC/RES/S-6/1, de 24 de enero de 2008, sobre las violaciones de los derechos humanos resultantes de los ataques e incursiones militares israelíes en el territorio palestino ocupado, particularmente en la Franja de Gaza ocupada, párr. 6.

En la 12ª sesión el Consejo pide a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que vigile y documente el nivel de cumplimiento por Israel de sus obligaciones en materia de derechos humanos en Jerusalén Oriental y sus alrededores; Acoge con reconocimiento el primer informe periódico de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la aplicación de la resolución S-9/1; hace suyas las recomendaciones que figuran en el primer informe periódico de la Alta Comisionada; y pide a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que le presente, en su 13º período de sesiones, un informe sobre el estado de aplicación de la presente resolución. *Vid* A/HRC/RES/S-12/1, de 16 de octubre de 2009, sobre la situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, A, párr. 5; C, y párr. 1, 2, 3.

La misión de investigación establecida durante la 9ª sesión especial del Consejo con el mandato de investigar "investigar todas las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario internacional que pudieren haberse perpetrado en cualquier momento en el contexto de las operaciones militares que se ejecutaron en Gaza durante el período del 27 de diciembre de 2008 al 18 de enero de 2009, ya fuere antes, durante o después de él"¹²³³, fue encabezada por Richard Goldstone, ex juez del Tribunal Constitucional de Sudáfrica y Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y Ruanda, y resultó en un extenso informe (conocido como "Informe Goldstone"¹²³⁴).

Debido a la dificultad impuesta por Israel para acceder a su territorio y realizar consultas *in loco*¹²³⁵, la misión realizó dos escuchas públicas, una en Gaza y otra en Ginebra, permitiendo que las víctimas se hicieran escuchar y transmitiendo su testimonio internet¹²³⁶. El informe *Goldstone* reconoció que ambas partes del conflicto han cometido crímenes de guerra, si bien tanto cuantitativa como cualitativamente concluyó la especial responsabilidad de Israel en la comisión de los mismos. Dicho informe también dirigió sus recomendaciones a todas las partes del sistema de la ONU, incluyendo la Asamblea General, Consejo de Seguridad, Corte Penal Internacional, Consejo de Derechos Humanos, Secretario General y Oficina del Alto Comisionado¹²³⁷. Como punto a destacar en el documento, está la solicitud al Consejo de Derechos Humanos para que éste pida al Secretario General que lleve el informe en cuestión al Consejo de Seguridad y que el mismo Consejo lo remita, igualmente, a la Corte Penal Internacional¹²³⁸. El informe fue presentado en septiembre de 2009 durante la 12ª Sesión ordinaria del Consejo y las discusiones para su aprobación fueron tan difíciles que se pospuso la

¹²³³ A/HRC/12/48 (ADVANCE 1), de 23 de septiembre de 2009, pár.1.

¹²³⁴ *Vid* A/HRC/12/48, de 25 de septiembre de 2009.

¹²³⁵ *Ibid*, pár. 162.

¹²³⁶ *Ibid* A/HRC/12/48, de 25 de septiembre de 2009, pár. 166.

¹²³⁷ *Ibid* A/HRC/12/48, de 25 de septiembre de 2009, pár. 1968 a 1971, 1978 y 1979.

¹²³⁸ *Ibid* A/HRC/12/48, de 25 de septiembre de 2009, pár. 1968, b y c.

consideración de la resolución para el siguiente período de sesiones¹²³⁹. El documento fue finalmente adoptado por medio de la Res. A/HRC/RES/13/9, de 25 de marzo de 2010.

En el ámbito de las resoluciones aprobadas por el Consejo sobre Palestina, merece la pena mencionar que éstas también abundan a lo largo de estos años. Aunque muchas veces son resoluciones formales, que buscan dar seguimiento a decisiones anteriormente adoptadas por el Consejo en el ámbito de las sesiones especiales, en otras ocasiones consisten en resoluciones de carácter sustantivo, destinadas a reprochar las más recientes acciones atentatorias contra los derechos humanos cometidas por Israel en la región. De una forma general, la aprobación de las resoluciones y decisiones sobre el tema siguieron suscitando controversias en el Consejo, muy en línea con el carácter conflictivo del tema palestino¹²⁴⁰. En la tabla que anexamos enseguida podemos observar las principales medidas adoptadas por el Consejo en este período.

¹²³⁹ La aprobación de la resolución fue por votación: 29 Estados a favor, 6 en contra, 11 abstenciones).

¹²⁴⁰ Esto se puede observar, por ejemplo, por las votaciones de las resoluciones en el Consejo y en la necesidad de realizar votación en el caso de las resoluciones sobre el Territorio Palestino ocupado, contrariando la tendencia del Consejo a, siempre que posible, adoptar resoluciones por consenso.

TABLA SOBRE EL TRABAJO DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
SOBRE EL ÍTEM 7 DE SU AGENDA Y TEMAS CONEXOS DURANTE LOS
PRIMEROS CINCO AÑOS DE FUNCIONAMIENTO

SESIONES ESPECIALES DEL CONSEJO	
1ª SESIÓN ESPECIAL (5 Y 6 de julio de 2006)	Aprobación de la Res. A/HRC/RES/S-1/1, de 6 de julio de 2006, sobre la Situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado. Principal resultado de la sesión: decisión de enviar una urgente misión de investigación, encabezada por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967 (A/HRC/RES/S-1/1, para. 6).
2ª SESIÓN ESPECIAL (11 de agosto de 2006)	Aprobación de la Res. A/HRC/RES/S-2/1, de 11 de agosto de 2006, sobre "La grave situación de los derechos humanos en el Líbano causada por las operaciones militares israelíes". Principal resultado de la sesión: El Consejo " <i>Decide</i> establecer urgentemente y enviar inmediatamente una comisión de investigación de alto nivel, integrada por expertos eminentes en derecho relativo a los derechos humanos y en derecho internacional humanitario, con la posibilidad de invitar a los responsables pertinentes de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, para que: a) Investigue los ataques sistemáticos contra civiles y las muertes de civiles causadas por Israel en el Líbano; b) Examine los tipos de armas utilizados por Israel y su conformidad con el derecho internacional; c) Evalúe la magnitud y el efecto letal de los ataques israelíes en lo que respecta a vidas humanas, bienes, infraestructura esencial y medio ambiente." A/HRC/RES/S-2/1, para. 7.
3ª SESIÓN ESPECIAL (15 de noviembre de 2006)	Aprobación de la Res. A/HRC/RES/S-3/1, de 15 de noviembre de 2006, sobre las violaciones de los derechos humanos resultantes de las incursiones militares israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluido la reciente incursión en la parte septentrional de Gaza y el ataque a Beith Hanún. Principal resultado de la sesión: decisión de "enviar urgentemente a Beit Hanún una misión investigadora de alto nivel, que será designada por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos, para que, entre otras cosas: a) evalúe la situación de las víctimas; b) atienda las necesidades de los sobrevivientes; y c) formule recomendaciones sobre los medios para proteger a los civiles palestinos contra nuevos

<p>6ª SESIÓN ESECIAL (23 y 24 de enero de 2008)</p>	<p>ataques israelíes". A/HRC/RES/S-3/1, para. 7.</p> <p>Aprobación de la Res. A/HRC/RES/S-6/1, de 24 de enero de 2008, sobre las violaciones de los derechos humanos resultantes de los ataques e incursiones militares israelíes en el territorio palestino ocupado, particularmente en la Franja de Gaza ocupada. Principal resultado de la sesión: el Consejo "<i>Expresa grave preocupación</i> por los repetidos ataques militares israelíes en el territorio palestino ocupado; <i>Exige</i> que la Potencia ocupante, Israel, levante inmediatamente el asedio impuesto a la Franja de Gaza ocupada, restablezca el suministro continuado de combustible, alimentos y medicamentos y vuelva a abrir los pasos fronterizos; <i>Pide</i> que se proporcione protección inmediata a los civiles palestinos en el territorio palestino ocupado; <i>Pide</i> a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que informe al Consejo, en su próximo período de sesiones, de los progresos realizados en la materia". (A/HRC/RES/S-6/1, para. 1, 3, 4, 6).</p>
<p>9ª SESIÓN ESPECIAL (9 de enero de 2009)</p>	<p>Aprobación de la Res. A/HRC/RES/S-9/1, de 12 de enero de 2009, sobre las graves violaciones de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, particularmente debido a los recientes ataques militares israelíes contra la Franja de Gaza ocupada. Resultado de la sesión: el Consejo "<i>Condena enérgicamente</i> la operación militar de Israel; <i>Hace un llamamiento</i> para que cesen inmediatamente los ataques militares israelíes en todo el territorio palestino ocupado, en particular en la Franja de Gaza ocupada; <i>Exige</i> que la Potencia Israel retire inmediatamente sus fuerzas militares del local; <i>Pide</i> a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que informe sobre las violaciones de los derechos humanos del pueblo palestino por parte de la Potencia ocupante; <i>Pide</i> a varios titulares de mandatos (sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967; sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; sobre los derechos humanos de los desplazados internos; sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto; sobre el derecho a la alimentación; sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; sobre el derecho a la educación; y sobre la cuestión de los derechos humanos y</p>

	<p>la extrema pobreza) y al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que, con carácter urgente, busquen y recojan información sobre las violaciones de los derechos humanos del pueblo palestino y presenten sus informes al Consejo en el siguiente período de sesiones. Asimismo, <i>Decide</i> enviar una misión internacional urgente e independiente de investigación, que será designada por el Presidente del Consejo, para que investigue todas las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario por parte de la Potencia ocupante, Israel, contra el pueblo palestino en todo el territorio palestino ocupado; y <i>Pide</i> al Secretario General que investigue los últimos ataques dirigidos específicamente contra instalaciones de Gaza del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, así como contra escuelas, presentando un informe a la Asamblea General al respecto". (A/HRC/RES/S-9/1, para.1, 2, 3, 11, 12, 14, 16).</p>
<p>12ª SESIÓN ESPECIAL (15 y 16 de octubre de 2009)</p>	<p>Aprobación de la Resolución A/HRC/RES/S-12/1, de 16 de octubre de 2009, sobre la situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental. Principal resultado de la sesión: el Consejo "<i>Pide</i> a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, de conformidad con la resolución S-9/1, de 12 de enero de 2009, y en el contexto de sus informes periódicos, vigile y documente el nivel de cumplimiento por Israel, la Potencia ocupante, de sus obligaciones en materia de derechos humanos en Jerusalén Oriental y sus alrededores; <i>Acoge con reconocimiento</i> el informe de la misión internacional independiente de investigación (A/HRC/12/48), <i>Hace suyas</i> las recomendaciones que figuran en el informe, <i>Recomienda</i> que la Asamblea General examine el informe de la misión internacional independiente de investigación durante la parte principal de su sexagésimo cuarto período de sesiones; <i>Pide</i> al Secretario General de las Naciones Unidas que le presente, en su 13º período de sesiones, un informe sobre el estado de la aplicación de las recomendaciones del referido informe; y <i>Acoge con reconocimiento</i> el primer informe periódico de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la aplicación de la resolución S-9/1 del</p>

	Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/12/37); <i>Hace suyas</i> las recomendaciones que figuran en el primer informe periódico de la Alta Comisionada; <i>Pide</i> a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que le presente, en su 13º período de sesiones, un informe sobre el estado de aplicación de la presente resolución. A/HRC/RES/S-12/1, A, para. 5; B, para. 2, 3, 4, 5 y C, para. 1, 2,3.
--	--

SESIONES ORDINARIAS DEL CONSEJO	
1ª SESIÓN	En este período de sesiones entre los pocos temas sustantivos abordados estuvo la situación de los derechos humanos en Palestina y los demás territorios árabes ocupados, que fue objeto de debate. Asimismo, el Consejo aprobó la decisión A/HRC/DEC/1/106, de 30 de junio de 2006, por la que el Consejo pidió a los Relatores Especiales correspondientes que informaran en el siguiente período de sesiones del Consejo sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas por Israel en Palestina ocupada y decidió realizar, también en su siguiente período de sesiones, un examen minucioso de las violaciones de los derechos humanos y las implicaciones de la ocupación por Israel de Palestina y otros territorios árabes ocupados, incorporando esta cuestión en sus siguientes períodos de sesiones. A/HRC/1/L.10, de 30 de junio de 2006.
2ª SESIÓN	En este período de sesiones, el Consejo analizó informes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967 (E/CN.4/2006/29, de 17 de enero de 2006 y A/HRC/2/5, de 5 de septiembre de 2006), seguidos de diálogo interactivo. También se dio seguimiento a las Resoluciones A/HRC/RES/S-1/1 de 6 de julio de 2006 y A/HRC/RES/S-2/1, de 11 de agosto de 2006. Finalmente, el Consejo aprobó las resoluciones A/HRC/RES/2/3, de 27 de noviembre de 2006, sobre los derechos humanos en el Golán Sirio Ocupado; y A/HRC/RES/2/4, de 27 de noviembre de 2006, por la que el Consejo acoge el informe del Relator Especial y demuestra preocupación por varias acciones de Israel en la región. A/HRC/2/9, de 22 de marzo de 2007, para. 96, 97, 98, 146, 150.
3ª SESIÓN	En esta sesión, el Consejo consideró el informe de la Comisión de Investigación sobre Líbano (A/HRC/3/2, de 23 de noviembre de 2006), con la realización de un diálogo

	<p>interactivo correspondiente. Asimismo, el Consejo recibió una actualización sobre la aplicación de la Res. A/HRC/RES/S-3/1, de 15 de noviembre de 2006 y adoptó dos resoluciones: A/HRC/RES/3/1, de 8 de diciembre de 2006, por la que éste se ocupa de la aplicación de la resolución S-1/1 del Consejo de Derechos Humanos, incluido el envío de la misión urgente de investigación; y la res. A/HRC/RES/3/3, de 8 de diciembre de 2006, sobre la Comisión de Investigación sobre Líbano. A/HRC/3/7, de 26 de marzo de 2007, para. 37 a 41.</p>
4ª SESIÓN	<p>En este período de sesiones el Consejo adoptó una decisión y varias resoluciones relacionadas al ítem 7: la decisión A/HRC/DEC/1/106, de 30 de junio de 2006, titulada "Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados"; la resolución A/HRC/RES/S-1/1, de 6 de julio de 2006, titulada "Situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado"; la resolución A/HRC/RES/2/4, de 27 de noviembre de 2006, titulada "Asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental, y en el Golán sirio ocupado"; y la resolución A/HRC/RES/3/1, de 8 de diciembre de 2006, titulada "Situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado: aplicación de la resolución S-1/1 del Consejo de Derechos Humanos". Asimismo, en esta ocasión el Consejo analizó el informe anual del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967 (A/HRC/4/17, de 29 de enero de 2007) y el informe A/HRC/4/116 de 20 de diciembre de 2006, de conformidad con la resolución S-1/1. Se realizó un diálogo interactivo en seguida. Aún en esta sesión, el Consejo examinó el seguimiento de su resolución S-2/1, de 11 de agosto de 2006, titulada "La grave situación de los derechos humanos en el Líbano causada por las operaciones militares israelíes"; y de la resolución 3/3, de 8 de diciembre de 2006, titulada "Informe de la Comisión de Investigación sobre el Líbano". El Consejo analizó, igualmente, el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el seguimiento del informe de la Comisión de Investigación sobre el Líbano (A/HRC/4/115, de 16 de febrero de 2007) y apreció los informes A/HRC/4/56, de 7 de febrero de 2007 sobre los derechos humanos en el Golán Sirio ocupado y A/HRC/4/57, de 23 de febrero de 2007, sobre la cuestión de las palestinas embarazadas que dan a luz en los</p>

	puestos de control israelíes. En el 4º período de sesiones, el Consejo también recibió información actualizada sobre la ejecución del mandato de la misión investigadora de alto nivel establecida en virtud de la resolución S-3/1. Finalmente, el Consejo aprobó la Resolución A/HRC/RES/4/2, de 27 de marzo de 2007, por la que se encarga del seguimiento de las resoluciones S-1/1 S-3/1, y de enviar las misiones urgentes de investigación. A/HRC/4/123, de 12 de junio de 2007, para. 39 a 42 y 97 a 103.
5ª SESIÓN	El Consejo aplazó el examen de todos los proyectos de resolución y de decisión que habían sido presentados en esta sesión y también que quedaban pendientes de sesiones anteriores, entre ellos el proyecto de resolución A/HRC/5/L.5 sobre el seguimiento de las resoluciones S-1/1 y S-3/1; el proyecto A/HRC/4/L.3 sobre la violación por Israel de los derechos religiosos y culturales en Jerusalén Oriental Ocupada; y el proyecto A/HRC/2/L.4, sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado. (A/HRC/DEC/5/102, de 18 de junio de 2007). El Consejo también trató en esta ocasión de la aplicación de su Res. 4/2 de 27 de marzo de 2007, examinando los informes: A/HRC/5/11, de 8 de junio de 2007, del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967; A/HRC/5/9, de 4 de junio de 2007; A/HRC/5/20, de 18 de junio de 2007. Posteriormente, se realizó un diálogo interactivo sobre el asunto. A/HRC/5/21, de 7 de agosto de 2007.
6ª SESIÓN	En este período de sesiones, el Consejo dio seguimiento a la Res. OM ¹²⁴¹ /1/2, de 20 de junio de 2007. Posteriormente, realizó un debate general sobre la aplicación de las resoluciones A/HRC/S-1/1 de 6 de julio de 2006 y A/HRC/S-3/1, de 15 de noviembre de 2006. Finalmente, también se examinaron proyectos de propuestas y se adoptaron las resoluciones A/HRC/RES/6/18, de 28 de septiembre de 2007 sobre el envío de misiones de investigación con carácter urgente en conformidad con las resoluciones S-1/1 y S-3/1 y A/HRC/RES/6/19, de 28 de septiembre de 2007 sobre la violación de los derechos religiosos y culturales de los palestinos. A/HRC/6/22, de 14 de abril de 2008, para. 298 a 313.
7ª SESIÓN	En este período de sesiones, el Consejo dio seguimiento a las resoluciones A/HRC/S-1/1, de 6 de julio de 2006; A/HRC/S-1/3, de 18 de

¹²⁴¹ La referencia "OM" hace referencia a la expresión en inglés "Organizational Meeting".

	<p>junio de 2006; A/HRC/S-3/1, de 15 de noviembre de 2006; y A/HRC/S-6/1, de 24 de enero de 2008. Después de que el Presidente del Consejo y la Alta Comisionada hayan informado sobre los esfuerzos realizados para la aplicación de dichas resoluciones, se realizó un debate general sobre el tema y se examinaron proyectos de propuestas. Finalmente, se adoptaron las siguientes resoluciones: A/HRC/RES/7/1, de 6 de marzo de 2008, por el que el Consejo trata de los ataques e incursiones militares israelíes en la Franja de Gaza; A/HRC/RES/7/17, de 27 de marzo de 2008, sobre el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación; A/HRC/RES/7/18, de 27 de marzo de 2008, por el que el Consejo expresa preocupación sobre varios asuntos relacionados a los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y el Golán Sirio Ocupado; A/HRC/RES/7/30, de 28 de marzo de 2008, sobre el Golán Sirio Ocupado. A/HRC/7/78, de 14 de julio de 2008, para. 360 a 386.</p>
8ª SESIÓN	<p>En esta sesión se realizó un diálogo interactivo con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967. También en este período de sesiones la ACNUDH presentó los informes A/HRC/8/17 de 6 de junio de 2008 y A/HRC/8/18 de 10 de junio de 2008 sobre los avances realizados en la aplicación de las resoluciones A/HRC/RES/7/1, de 6 de marzo de 2008, y A/HRC/RES/6/19, de 28 de septiembre de 2007. La ACNUDH también proporcionó información actualizada sobre la misión investigadora a Beit Hanún, en conformidad con la resolución S-3/1, de 15 de noviembre de 2006. En seguida se realizó un debate general sobre el tema. A/HRC/8/52, de 1º de septiembre de 2008, para 1050 a 1057.</p>
9ª SESIÓN	<p>En esta ocasión se presentó el informe A/HRC/9/26, de 1º de septiembre de 2008, que es el Informe de la Misión investigadora de Alto Nivel sobre Beit Hanún establecida de conformidad con la resolución S-3/1 del Consejo y se realizó un diálogo interactivo al respecto. Posteriormente, el Consejo aprobó la resolución A/HRC/RES/9/18, de 24 de septiembre de 2008, que acoge dicho informe. También se realizó un debate general sobre el tema. A/HRC/9/28, de 2 de diciembre de 2008, para. 190 a 203.</p>
10ª SESIÓN	<p>En este período de sesiones, se dio seguimiento a las resoluciones A/HRC/RES/7/30 de 28 de marzo de 2008, A/HRC/RES/9/18, de 24 de septiembre de 2008, y S-9/1 de 12 de enero de 2009. Así, se</p>

	<p>presentaron los informes A/HRC/10/15, de 4 de febrero de 2009, sobre los derechos humanos en el Golán Sirio Ocupado; A/HRC/10/27, de 6 de marzo de 2009, y A/HRC/10/35, de 26 de febrero de 2009. También en esta sesión se presentó el informe combinado de varios relatores especiales temáticos A/HRC/10/22, de 29 de mayo de 2009, en conformidad con la resolución S-9/1 de 12 de enero de 2009. Igualmente, el Consejo realizó un diálogo interactivo sobre el informe combinado y sobre el informe del Relator Especial para los territorios palestinos ocupados desde 1967, seguido de un debate general sobre el tema. También se adoptaron las siguientes resoluciones: A/HRC/RES/10/17, de 26 de marzo de 2009, sobre los derechos humanos en el Golán Sirio Ocupado; A/HRC/RES/10/18, de 26 de marzo de 2009, sobre asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluido Jerusalén oriental y el Golán sirio ocupado; A/HRC/RES/10/19, de 26 de marzo de 2009, sobre las violaciones de derechos humanos resultantes de los ataques y operaciones militares israelíes en el Territorio Palestino Ocupado; A/HRC/RES/10/20, de 26 de marzo de 2009, sobre el derecho del pueblo palestino a la libre determinación; A/HRC/RES/10/21, de 26 de marzo de 2009, sobre el seguimiento de la Res. S-9/1 del Consejo, sobre las graves violaciones de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, particularmente debido a los recientes ataques militares israelíes contra la Franja de Gaza ocupada. A/HRC/10/29, de 9 de noviembre de 2009, para. 726 a 762.</p>
11ª SESIÓN	<p>El presidente del Consejo formuló una declaración en relación con la misión de investigación establecida de conformidad con la resolución S-9/1 del Consejo. Asimismo, la ACNUDH formuló una declaración en relación con la situación de los derechos humanos en Gaza y con la de los informes periódicos, tal como solicitado por la referida resolución. En seguida, se realizó un debate general sobre el tema. A/HRC/11/37, de 16 de octubre de 2009, para. 747 a 751.</p>
12ª SESIÓN	<p>En este período de sesiones, el Consejo dio seguimiento a las medidas solicitadas en la Res. S-9/1, de 12 de enero de 2009. Así, se examinó el informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el conflicto en Gaza y sus anexos: A/HRC/12/48, de 25 de septiembre de 2009; A/HRC/12/48 (ADVANCE 1), de 23 de septiembre de 2009; A/HRC/12/48 (ADVANCE 2), de 24 de septiembre de 2009;</p>

	<p>y el informe periódico de la Alta Comisionada sobre la aplicación de este documento (A/HRC/12/37, de 19 de agosto de 2009). Igualmente, tuvo lugar un debate general sobre el tema 7 de la agenda y se examinó un proyecto de resolución (A/HRC/12/L.2), que finalmente quedó aplazado para el siguiente período de sesiones. A/HRC/12/50, de 25 de febrero de 2010, para. 680 a 687.</p>
13ª SESIÓN	<p>En este período de sesiones, el Consejo analizó informes de la Alta Comisionada sobre el seguimiento de las sesiones especiales 9ª y 12ª (A/HRC/13/54, de 17 de marzo de 2010) y del Secretario General sobre la implementación de la resolución S-12/1 (A/HRC/13/55, de 19 de marzo de 2010). El Consejo también analizó otros informes: A/HRC/13/52, de 24 de marzo de 2010, informe del Secretario General sobre los derechos humanos en el Golán Sirio Ocupado; A/HRC/13/68 y A/HRC/13/68/Rev.1, de 17 de marzo de 2010, informe de la Alta Comisionada sobre la cuestión de las palestinas embarazadas que dan a luz en los puestos de control israelíes. Asimismo, se realizó un debate general sobre el seguimiento de las sesiones especiales 9ª y 12ª y sobre el ítem 7 de la agenda en general. Se consideraron proyectos de resolución y se aprobaron las siguientes resoluciones: a) A/HRC/RES/13/5, de 24 de marzo de 2010, sobre los derechos humanos en el Golán Sirio Ocupado; b) A/HRC/RES/13/6, de 24 de marzo de 2010, sobre el derecho del pueblo palestino a la libre determinación; c) A/HRC/RES/13/7, de 24 de marzo de 2010, sobre los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán Sirio Ocupado; d) A/HRC/RES/13/8, de 24 de marzo de 2010, sobre las graves violaciones de los derechos humanos por parte de Israel en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental; e) A/HRC/RES/13/9, de 25 de marzo de 2010, sobre el seguimiento del informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación de las Naciones Unidas sobre el conflicto de Gaza. Finalmente, la consideración de los informes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado desde 1967 (A/HRC/13/53, de 15 de enero de 2010 y A/HRC/13/53/Rev.1, de 7 de junio de 2010), previstas inicialmente para esta sesión, fue aplazada para el siguiente período de sesiones. A/HRC/13/L.10, de 7 de abril de 2010, para. 787 a 819.</p>
14ª SESIÓN	<p>En esta ocasión el Consejo consideró los</p>

	<p>informes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino ocupado (A/HRC/13/53, de 15 de enero de 2010 y A/HRC/13/53/Rev.1, de 7 de junio de 2010), cuyo debate había sido aplazado en la sesión anterior, realizando el respectivo diálogo interactivo. Otro informe presentado en esta sesión fue el A/HRC/14/CRP.4, de 11 de junio de 2010, informe de progreso de la Alta Comisionada sobre el seguimiento de la misión internacional independiente de investigación sobre el conflicto en Gaza. También en esta ocasión se aprobó la Resolución A/HRC/RES/14/1, de 02 de junio de 2010, sobre los graves ataques perpetrados por fuerzas israelíes contra la flotilla humanitaria. A/HRC/14/L.10, de 18 de junio de 2010, para. 718 a 724.</p>
15ª SESIÓN	<p>En esta sesión se consideraron los siguientes informes: a) A/HRC/15/21, de 27 de septiembre de 2010, Informe de la Misión de Investigación sobre las violaciones de derecho internacional, incluido derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos, resultantes de los ataques perpetrados por fuerzas israelíes contra la flotilla humanitaria; b) A/HRC/15/50, de 23 de septiembre de 2010, Informe del Comité independiente de expertos en normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que se encarga de supervisar y evaluar toda actuación interna, legal o de otra índole que lleven a cabo el Gobierno de Israel y la parte palestina, a la luz de la resolución 64/254 de la Asamblea General, incluidas la independencia, eficacia y autenticidad de esas investigaciones y su conformidad con las normas internacionales; c) A/HRC/15/51, de 13 de septiembre de 2010, sobre los progresos realizados por todas las partes interesadas, incluidos los órganos de las Naciones Unidas, en la aplicación de las recomendaciones de la Misión de Investigación, de conformidad con el párrafo 3 de la sección B de la Res. S-12/1 del Consejo; d) A/HRC/15/52, de 30 de agosto de 2010, A/HRC/15/52/Add.1, de 11 de octubre de 2010, ambas sobre el seguimiento de la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre el Conflicto en Gaza. Asimismo, el Consejo aprobó las siguientes resoluciones: A/HRC/RES/15/1, de 29 de septiembre de 2010, sobre el seguimiento del informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre el incidente de la flotilla humanitaria; y A/HRC/RES/15/6, de 29 de septiembre de</p>

	<p>2010, sobre el seguimiento del informe del Comité de expertos independientes en Derecho Internacional Humanitario y normas internacionales de derechos humanos establecidos en virtud de la Res. 13/9 del Consejo. A/HRC/15/L.10, de 1 de octubre de 2010, para. 730 a 743.</p>
16ª SESIÓN	<p>En este período de sesiones, el Consejo examinó el informe del Comité de expertos independientes en Derecho Internacional Humanitario y normas internacionales de derechos humanos establecidos en virtud de la Res. 13/9 (A/HRC/16/24, de 5 de mayo de 2011), realizando posteriormente un diálogo interactivo. Asimismo, también examinó el informe el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino ocupado (A/HRC/16/72, de 10 de enero de 2011) y el informe de la Alta Comisionada sobre el seguimiento de las sesiones especiales 9ª y 12ª (A/HRC/16/71, de 3 de marzo de 2011), realizando sendos diálogos interactivos. Otros informes examinados fueron: A/HRC/16/25, de 13 de diciembre de 2010, sobre los derechos humanos en el Golán Sirio Ocupado; A/HRC/16/28, de 5 de enero de 2011, Informe de la Alta Comisionada sobre la aplicación de la Res. 15/6 del Consejo; A/HRC/16/73, de 15 de diciembre de 2010 y A/HRC/16/71/Add.1, de 2 de marzo de 2011, Informe de la Alta Comisionada sobre la aplicación del párrafo 3 de la Res. 15/1 del Consejo y adición al informe. Además del debate general sobre el asunto y de la consideración de propuestas, el Consejo aprobó las siguientes resoluciones: A/HRC/RES/16/17, de 24 de marzo de 2011, sobre los derechos humanos en el Golán Sirio Ocupado; A/HRC/RES/16/29, de 25 de marzo de 2011, sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental; A/HRC/RES/16/30, de 25 de marzo de 2011, sobre el derecho del pueblo palestino a la libre determinación; A/HRC/RES/16/31, de 25 de marzo de 2011, sobre los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental y en el Golán Sirio ocupado; A/HRC/RES/16/32, de 25 de marzo de 2011, sobre el seguimiento del informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el conflicto de Gaza. El Consejo también aprobó la resolución A/HRC/RES/16/20, de 25 de marzo de 2011, sobre el seguimiento del informe de la Misión Internacional independiente de investigación sobre el incidente de la flotilla humanitaria. A/HRC/16/L.41, de 6 de abril de 2011, para.</p>

	773 a 811.
17ª SESIÓN	En esta sesión el Consejo examinó el informe de la Alta Comisionada (A/HRC/17/47, de 24 de mayo de 2011) sobre la implementación de las conclusiones contenidas en el informe de la Misión de Investigación sobre el incidente con la flotilla humanitaria. El Consejo también realizó el debate general sobre el ítem 7 y aprobó la resolución A/HRC/RES/17/10, de 17 de junio de 2011, también sobre el seguimiento del informe de la Misión de Investigación. A/HRC/17/L.30, de junio de 2010 (aún sin fecha definitiva en 15 de agosto de 2011).

1.5. Los procedimientos especiales en la Revisión del funcionamiento del Consejo

En lo que se refiere al examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, el documento aprobado por el Consejo de Derechos Humanos –la Resolución 16/21, de 25 de marzo de 2011- realizó algunos pequeños cambios en los ámbitos del proceso de selección y nombramiento de expertos, métodos de trabajo y recursos y financiación de este sistema.

Así, *en lo relativo al proceso de selección y nombramiento de los expertos*, la Res. 16/21 pasó a incluir a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que cumplan con los Principios de París¹²⁴² en el rol de entidades¹²⁴³ que pueden proponer candidatos a titulares de mandatos¹²⁴⁴; pasó a exigir que los candidatos se presenten para mandatos específicos, presentando una solicitud y una carta con los motivos personales que le impulsan a hacerlo¹²⁴⁵; que el Grupo Consultivo debe considerar para el puesto solamente los candidatos que se presentaron para tal vacante y sólo en

¹²⁴² Resolución de la Asamblea General A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993.

¹²⁴³ Estas entidades están previstas en el pár. 42 de la Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007. Se trata de: los gobiernos, grupos regionales, organizaciones internacionales y sus oficinas; las ONG; otras organizaciones de derechos humanos; candidaturas individuales.

¹²⁴⁴ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 22,a.

¹²⁴⁵ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 22,b.

circunstancias excepcionales podrá considerar a otros candidatos¹²⁴⁶. Asimismo, se incluye en el proceso de selección una entrevista del Grupo Consultivo con los candidatos incluidos en la lista final, para garantizar la igualdad de trato¹²⁴⁷. Finalmente, también se previó que el presidente del Consejo debe justificar el nombramiento de un experto en el caso de que decida no seguir el orden de prioridad propuesto por el Grupo Consultivo¹²⁴⁸.

En el apartado relativo a *los métodos de trabajo*, la resolución mencionada reafirma la obligación de los Estados de cooperar y la de los procedimientos especiales de ejercer sus funciones de conformidad con sus mandatos y con el Código de Conducta¹²⁴⁹, en concreto instando a los Estados que respondan oportunamente a las solicitudes de visita e información¹²⁵⁰; pide a los procedimientos especiales que formulen sus recomendaciones de forma concreta, exhaustiva y orientada a la adopción de medidas, prestando atención a las necesidades de asistencia técnica y fomento de la capacidad de los Estados e incluyendo las observaciones de los Estados examinados en una adición a los informes¹²⁵¹; estimula al Consejo que racionalice sus solicitudes a los procedimientos especiales –en particular en lo que se refiere a la presentación de informes– para mejorar la calidad de los debates¹²⁵²; atribuye a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que cumplan con los Principios de París el derecho a intervenir inmediatamente después del Estado examinado, en el contexto del diálogo interactivo que se sigue a la presentación del informe de los expertos sobre misiones a los países¹²⁵³; insta a los Estados a prevenir actos de intimidación y represalia contra personas o

¹²⁴⁶ Vid A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 22,c.

¹²⁴⁷ Vid *Ibid*, pár. 22,c.

¹²⁴⁸ Vid *Ibid*, pár. 22,d.

¹²⁴⁹ Vid *Ibid*, pár. 23.

¹²⁵⁰ Vid *Ibid*, pár. 24.

¹²⁵¹ Vid *Ibid*, pár. 25.

¹²⁵² Vid *Ibid*, pár. 27.

¹²⁵³ Vid *Ibid*, pár. 28.

grupos que colaboren o hayan colaborado con la ONU¹²⁵⁴ –aunque no prevé medidas concretas ni un plan de acción a este respecto- .

En el ámbito de los *recursos y financiación de los procedimientos especiales*, el Consejo afirma ser consciente de la importancia de prever fondos suficientes y equitativos para sustentar a los procedimientos especiales¹²⁵⁵, solicitando al Secretario General que asegure la disponibilidad de recursos adecuados en el presupuesto ordinario de la Oficina del Alto Comisionado para este fin¹²⁵⁶. Con relación al apoyo extrapresupuestario realizado por Estados miembros de manera puntual la resolución observa que dichas contribuciones, en la medida de lo posible, no deberían estar destinadas a fines específicos¹²⁵⁷ y señala la necesidad de plena transparencia en este sentido¹²⁵⁸.

Durante el proceso de debate sobre la revisión de la labor y funcionamiento del Consejo, los procedimientos especiales habían realizado un documento¹²⁵⁹ con propuestas sobre temas diversos, tales como: la utilización de la información ofrecida por los procedimientos especiales en la *prevención y alerta temprana de situaciones emergentes* en materia de violaciones masivas de derechos humanos; *mejora de la cooperación* entre expertos y titulares de mandato; *medidas para prevenir represalias* contra las personas que cooperan con el Consejo, reforzando su protección; *aumentar la oportunidad de dialogo y participación de los procedimientos especiales* en el trabajo del Consejo; *fortalecer el seguimiento y aplicación de las recomendaciones* de los titulares de mandato, en especial aprovechando el potencial del EPU; proporcionar

¹²⁵⁴ Vid *Ibid* A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 30.

¹²⁵⁵ Vid *Ibid* A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 31.

¹²⁵⁶ Vid *Ibid* A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 32.

¹²⁵⁷ Vid *Ibid* A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 33.

¹²⁵⁸ Vid *Ibid* A/HRC/RES/16/21, de 25 de marzo de 2011, pár. 34.

¹²⁵⁹ Vid Examen del Consejo de Derechos Humanos. Contribución de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Disponible en el enlace: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/HRCreview-ContributionSPPP_sp.pdf, consultado el 31 de julio de 2011.

apoyo sustantivo a los titulares de mandato en las cuestiones relacionadas a los métodos de trabajo, debiendo el Comité de Coordinación proveer orientación a los titulares de mandatos, informando del resultado al Presidente del Consejo; insistir en la adecuada *dotación de recursos* por parte de la Asamblea General con la asignación de partidas presupuestarias más realistas para el desempeño de los mandatos; esfuerzos hacia una mayor transparencia en la asignación de apoyo extrapresupuestario para los procedimientos especiales; *fortalecimiento de la labor del Comité de Coordinación* de los Procedimientos especiales, por medio de mayor oportunidad de interacción con las partes interesadas.

Más allá de ciertos avances positivos de la resolución, como la previsión de medidas concretas para garantizar un mayor protagonismo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que cumplan con los Principios de París y la inclusión de algunas precisiones sobre el proceso de selección de los titulares de mandato, el Consejo aborda de manera tímida algunas cuestiones sugeridas por los procedimientos especiales, como las cuestiones de asignación de recursos presupuestarios más realistas, la necesidad de más transparencia en los recursos extrapresupuestarios, el imperativo de prevenir represalias contra los que cooperan con las Naciones Unidas y sus mecanismos y se abstiene de atender a parte importante de los reclamos de los expertos. En especial, la resolución hace caso omiso de las reivindicaciones de los procedimientos especiales para la utilización de las recomendaciones y conclusiones de los procedimientos especiales en la prevención y alerta temprana de situaciones emergentes de violaciones masivas de derechos humanos; la necesidad de una mayor comunicación y diálogo entre los procedimientos especiales y el Consejo; el fortalecimiento del seguimiento y aplicación de las recomendaciones de los expertos y el mayor apoyo en el desempeño de los mandatos.

2. El procedimiento de denuncias en los primeros años del Consejo de Derechos Humanos

Como hemos visto en el Capítulo 4, el procedimiento de denuncias que existía ante la Comisión era uno de sus mecanismos más antiguos y que sobrevivió a lo largo del tiempo, a pesar de que adolecía de algunos problemas importantes, como su lentitud, la falta de acceso a la información por parte de los peticionarios, la excesiva rigidez en los requisitos de admisibilidad o la confidencialidad, entre otros. Con la extinción de la Comisión, este mecanismo fue transmitido al Consejo por fuerza de la Res. 60/251 de 2006, la cual solicitó su mejora y racionalización, al igual que pasó con los procedimientos especiales y otros mecanismos de la ONU. Este pedido fue atendido por el Consejo y al cabo del primer año el paquete de construcción institucional incluyó entre sus resultados un “nuevo” procedimiento de denuncias.

También se ha visto que el mecanismo de denuncias vigente ante el Consejo se caracteriza por guardar una estructura y unos rasgos muy similares a su antecesor. Así, persisten varios de sus rasgos esenciales, como la confidencialidad; el examen de situaciones que denoten cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y libertades fundamentales; como también, desde un punto de vista procedimental, la existencia de dos grupos de trabajo compuestos respectivamente de miembros del Comité Asesor (Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones) y de miembros del Consejo (Grupo de Trabajo sobre Situaciones). Por otro lado, se flexibilizaron en alguna medida los requisitos de admisibilidad, se previó un mayor número de notificaciones al autor de la denuncia sobre el avance del procedimiento y se pasó a incluir en el rol de posibles medidas a ser adoptadas al final del proceso la solicitud a la OACNUDH para que ésta ofrezca al Estado examinado la asistencia técnica necesaria.

Si analizamos estos primeros cinco años de actividad del *Consejo*, podemos observar que, a parte de un natural período inicial de inactividad en la que este órgano se encontraba estructurándose en sus bases, en los demás años *ha realizado una labor relativamente activa en el ámbito del procedimiento de denuncias*. En efecto, en el primer año la labor sustantiva del Consejo en este ámbito fue bastante reducida –como en las demás áreas del Consejo en este período–, como hemos visto, limitándose a anunciar en el pleno, durante la segunda sesión, que el órgano se encontraba examinando la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán, en Kirguistán y en Uzbekistán¹²⁶⁰, habiendo decidido enseguida poner fin al examen de la situación de derechos humanos en Kirguistán¹²⁶¹.

Lo que restó del primer año fue dedicado, como en las demás áreas del Consejo, al aspecto procedimental. En efecto, la 1ª sesión fue destinada a la renovación y extensión del mandato¹²⁶²; las sesiones 3ª y 4ª fueron utilizadas por el Facilitador para el procedimiento de denuncias, el embajador suizo Blaise Godet, para informar al Consejo sobre los progresos en los debates y las negociaciones¹²⁶³, y la quinta sesión aportó la aprobación de la Res. 5/1 de 2007, que instauró, en el contexto del paquete de construcción institucional, el nuevo procedimiento de denuncias¹²⁶⁴.

¹²⁶⁰ Vid A/HRC/2/9, de 22 de marzo de 2007, pár. 131 a 133;
Vid también ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Second Session Preliminary Overview, 2006, p. 9 y 10.

¹²⁶¹ Vid A/HRC/DEC/2/101, de 2 de octubre de 2006.

¹²⁶² Vid A/HRC/DEC/1/102, de 30 de junio de 2006, por el que el Consejo decide prorrogar, entre otros, el mandato “del procedimiento establecido con arreglo a la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970” y A/HRC/DEC/1/104, de 30 de junio de 2006, por el que el Consejo decide “crear un grupo de trabajo intergubernamental abierto encargado de formular recomendaciones concretas sobre la cuestión de examinar y, cuando sea necesario, mejorar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades a fin de mantener (...) un procedimiento de denuncia”.

¹²⁶³ Vid A/HRC/3/7, de 26 de marzo de 2007, pár. 29 a 31; A/HRC/4/123, de 12 de junio de 2007, pár. 35 y 36.

Vid también ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Fourth Session Overview, 2007, pp. 10 y 11.

¹²⁶⁴ Vid A/HRC/RES/5/21, de 7 de agosto de 2007.

El segundo año comenzó con el desafío para el procedimiento confidencial de seguir funcionando, a pesar de las dificultades para la constitución rápida de un nuevo Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones. Como el texto de construcción institucional requería que dicho grupo de trabajo estuviese conformado por miembros del Comité Asesor¹²⁶⁵ - que no sólo no estaba aún constituido, sino que recién en la primera parte de la 6ª sesión del Consejo se establecieron los criterios de selección para elegir sus miembros-, por lo que hubo que encontrar una solución interina¹²⁶⁶. Y ésta consistió en solicitar a los miembros del antiguo Grupo de Trabajo sobre comunicaciones que siguieran en el ejercicio de sus funciones, en carácter excepcional y a título de transición, hasta que se estableciera el nuevo grupo de trabajo¹²⁶⁷. En su 7ª sesión ordinaria, el Consejo realizó dos sesiones a puertas cerradas, en las que se limitó a hacer pública una declaración aclarando que había examinado la situación de los derechos humanos en Turkmenistán y que había decidido mantener la situación bajo examen¹²⁶⁸.

El Consejo ha analizado los procedimientos de denuncias en todas las sesiones ordinarias realizadas en este tercer año, siempre por medio de dos reuniones en cada período ordinario de sesiones. Así, se examinaron las situaciones de los derechos humanos en Maldivas (novena sesión ordinaria)¹²⁶⁹, Turkmenistán (en las sesiones novena y décima)¹²⁷⁰ y República Democrática del Congo (décimo primera sesión ordinaria)¹²⁷¹. En el caso de Maldivas, el Consejo decidió suspender el examen y en el caso de

¹²⁶⁵ Vid Res. A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 91.

¹²⁶⁶ Para más detalles, Vid ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session (complete), *op. cit.* p. 14.

¹²⁶⁷ En esta ocasión, “el Consejo de Derechos Humanos decidió sin votación, y como medida de transición, pedir a los miembros del antiguo Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones que pasaran a ser miembros del nuevo procedimiento de denuncia, en el entendimiento de que en su labor se atenderán a los parámetros del nuevo procedimiento hasta que se establezca el nuevo Grupo de Trabajo”. A/HRC/DEC/6/101, de 27 de septiembre de 2007.

¹²⁶⁸ Vid A/HRC/7/78, de 14 de julio de 2008, pár. 354 y 355.

¹²⁶⁹ Vid A/HRC/9/28, de 2 de diciembre de 2008, pár. 176 y 177.

¹²⁷⁰ Vid A/HRC/9/28, de 2 de diciembre de 2008, pár. 176 y 177; y A/HRC/10/29, de 9 de noviembre de 2009, pár. 244.

¹²⁷¹ Vid A/HRC/11/37, de 16 de octubre de 2009, pár. 161 y 162.

Turkmenistán y de la República Democrática del Congo el Consejo decidió dejar de examinarlas.

En su cuarto año, el Consejo examinó en dos sesiones diferentes (la 12ª y la 13ª) la situación de los derechos humanos en Guinea, decidiendo al final discontinuar el examen¹²⁷². En esta misma sesión, el Consejo aprobó una resolución sobre el fortalecimiento de la cooperación técnica en Guinea, condenando también la masacre y las serias violaciones de derechos humanos cometidas allí en septiembre de 2009. En el quinto año, el Consejo analizó, en las sesiones 16ª y 17ª, la situación de los derechos humanos en Tayikistán, decidiendo en ambas ocasiones mantener la situación bajo examen¹²⁷³.

En el contexto de la revisión de la labor y funcionamiento del Consejo, existían dos propuestas clave en el asunto del procedimiento de denuncias: *la de abolir el Grupo de Trabajo sobre Situaciones*, por un lado, y *la de aumentar la transparencia del procedimiento por medio de la presentación de informes regulares al Consejo*, por otro. Ante la falta de acuerdo entre los diferentes grupos de países sobre estos dos extremos, el documento final aprobado por el Consejo en marzo de 2011 mantiene el procedimiento previsto por la Res. 5/1 en todos sus términos¹²⁷⁴.

La respuesta a la cuestión de si la transición al Consejo y la consecuente creación de un “nuevo” procedimiento de denuncias ha significado una real

¹²⁷² Vid A/HRC/12/50, de 25 de febrero de 2010, párr. 200 y 201; A/HRC/13/L.10, de 07 de abril de 2010, párr. 232 y 233.

¹²⁷³ Vid A/HRC/16/L.41, de 06 de abril de 2011, párr. 318 y 319; A/HRC/17/L.30, de junio de 2011, párr. 243 y 244.

¹²⁷⁴ Como afirma la ONG International Service for Human Rights: “Regarding the complaint procedure, two key proposals were made: to abolish the Working Group on situations, and to increase the transparency of the procedure by requiring regular reports to the Council. This latter proposal faced broad opposition from Indonesia (on behalf of the ASEAN), Nigeria (on behalf of the African Group), Egypt (on behalf of the NAM), Pakistan (on behalf of the OIC), China, Lebanon, Nepal, the Philippines, Saudi Arabia, and Vietnam. The outcome sees the status quo maintained in every respect”. ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/4, 2011, p. 9

mejora del mecanismo es, como mínimo, compleja, tanto por la *falta de acceso a información pública* que nos permita comparar el actual procedimiento con el anterior, como también porque eso implica entrar en un análisis delicado, sobre *si se justifica mantener el procedimiento de denuncias a despecho de sus debilidades o si es mejor extinguirlo*. A primera vista, la poca atención dedicada a dicho mecanismo de una forma general, tanto por la comunidad académica, por los informes de las ONG sobre el Consejo y por los trabajos del mismo Consejo, son un barómetro del tímido interés que se guarda sobre este procedimiento en la actualidad.

Con respecto a la primera de estas dificultades, la falta de datos públicos para guiar un estudio comparativo tiene como consecuencia el que no se pueda precisar el impacto que tuvieron algunas de las nuevas medidas innovadoras introducidas por la Res. 5/1, de 2007, en el nuevo procedimiento de denuncias. Por ejemplo, no se puede establecer una relación entre la flexibilización del requisito de admisibilidad y el aumento (o disminución) del número de demandas presentadas. Tampoco tenemos cómo averiguar la calidad y el impacto de las justificaciones que deben ser presentadas por los presidentes de los grupos de trabajo al discontinuar o desconsiderar un estudio o si el que los peticionarios sean informados con más frecuencia sobre la marcha del procedimiento ha resultado en un mayor grado de satisfacción con el sistema. Lo que sí se puede afirmar, con base tan solamente en la poca información que se hizo pública durante estos primeros cinco años, es que la mayor parte de los casos examinados por el Consejo (y que se hicieron públicos) bajo este procedimiento fueron discontinuados, como es el caso de Kirguistán, Maldivas, Turkmenistán, República Democrática del Congo y Guinea.

Con relación al segundo planteamiento -el de la necesidad de mantener un sistema que, debido a la falta de coercitividad y principalmente por su carácter confidencial, resulta poco eficaz y, por consiguiente, atrae poco interés

en su utilización- conviene precisar algunos puntos. Por un lado, recordar que, como ya hemos destacado, el “nuevo” procedimiento de denuncias sí que ha atacado dos de los problemas que sufría el antiguo procedimiento 1503: en primer lugar, la demora en la tramitación, contrarrestada por la explicitación de un plazo máximo de 24 meses entre la transmisión de la denuncia al Estado interesado y el examen por el Consejo¹²⁷⁵, además de la disposición de que ambos grupos de trabajo se reúnan al menos dos veces al año¹²⁷⁶; y, en segundo lugar, la escasez de información al denunciante (matizada por la previsión de una notificación al peticionario cuando la comunicación sea registrada en el procedimiento de denuncia; cuando sea considerada inadmisibile por el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones o cuando pase al examen del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones; cuando uno de los Grupos de Trabajo o el Consejo decida mantener pendiente la comunicación; y cuando se adopte el resultado final¹²⁷⁷).

Sin embargo, es forzoso reconocer que el Consejo pudo haber ido más allá en los ajustes realizados en pro de una real mejora en la eficacia del procedimiento de denuncias, *lo que pasa necesariamente por una flexibilización del rasgo de la confidencialidad*, con medidas como, por ejemplo, la concesión de más informaciones públicas sobre los procedimientos que se encuentran en curso y el acceso de los peticionarios a los argumentos eximidos por el Estado, permitiéndoles una réplica en el proceso. Como defiende BLANC ALTEMIR: “Aun admitiendo que la confidencialidad pueda incrementar la cooperación del Estado, en apariencia parece difícil que los principios que se pretenden hacer efectivos sean generalmente asumibles en el contexto de un procedimiento confidencial y cuyo examen final corresponde a un órgano intergubernamental: se parte de que la voluntad ha sido y sigue siendo de disponer de un mecanismo ‘imparcial, objetivo, eficiente, orientado a las víctimas y oportuno’. (...) En este sentido, se encuentra a faltar que no se haya mostrado al perfeccionar el procedimiento de denuncias algo más de

¹²⁷⁵ Vid A/HRC/RES/5/1, de 18 de junio de 2007, pár. 105.

¹²⁷⁶ *Ibid*, pár. 100.

¹²⁷⁷ *Ibid*, pár. 106.

sensibilidad hacia los denunciantes y/o víctimas que contribuyen a implementarlo, pese a su carácter netamente confidencial; un mayor conocimiento de los argumentos estatales o el reconocimiento de un restringido derecho de réplica si éste aludía específicamente en sus contestaciones al caso concreto denunciado, por ejemplo, hubieran sido elementos compensatorios más significativos”¹²⁷⁸.

Por otro lado, conviene recordar que, a despecho de todo ello, el procedimiento de denuncias sigue presentando ventajas que lo distinguen de otros mecanismos de la ONU, como por ejemplo, la posibilidad de accionar un mecanismo de control internacional contra un Estado tan solo con base en la Declaración Universal que, como sabemos, no tiene un carácter vinculante en el plano internacional; el que no se exige al autor de la petición que sea él mismo la víctima de la violación alegada y, principalmente, la posibilidad de recibir y registrar comunicaciones¹²⁷⁹. Tales rasgos resultarían, como afirma CHETAIL, en una especial originalidad con relación a las reglas internacionales vigentes sobre el tema, y abogarían por su continuación: “Si elle souffre de lacunes importantes dont la confidentialité est souvent considérée comme ‘l’une des principales faiblesses’, la procédure 1503 présente deux particularités appréciables. D’une part, l’auteur de la pétition ne doit pas nécessairement être lui-même la victime de la violation alléguée, la communication pouvant émaner de ‘toute personne ou groupe de personnes qui a une connaissance directe et sûre des violations’, incluant. Donc les témoins ainsi que les organisations non-gouvernementales. Le droit de requête peut impliquer, d’autre part, tout Etat membre de l’ONU à propos d’une gamme variée de droits de l’homme reconnus dans la Déclaration universelle, indépendamment même de l’état de ratification des traités par l’Etat concerné et son acceptation de se soumettre à

¹²⁷⁸ BLANC ALTEMIR, A., “¿Repensar, reformar o...”, *op. cit.*, pp. 171 y 172.

¹²⁷⁹ Como afirmó HAMPSON en 2007: “The 1503 procedure is one of the oldest in the human rights system. (...) It is in urgent need of reform. It most obviously needs adjustment following the creation of thematic special procedures. There is a real risk of duplication of effort between the two. This is seriously hampered by the fact that there appears to be no system within the OHCHR for registering all communications received by it.” HAMPSON, F. J., “An Overview of the ...”, *op. cit.*, p. 25.

la ladite procédure. C'est dire l'originalité d'un tel mécanisme au regard des règles classiques du droit international régissant le règlement des différends"¹²⁸⁰.

Los Estados miembros de la ONU aparentemente han reconocido la importancia de mantener un procedimiento para acoger las denuncias encaminadas al sistema y cuya función en el marco de la protección de derechos humanos en la ONU se distingue de la de otros mecanismos, como los procedimientos especiales o el EPU. Como recuerda HAMPSON: "It is not an option simply to scrap the procedure and to assume that the special procedures will deal with all petitions. First, General Assembly Resolution 60/251 requires that the Human Rights Council maintain 'a complaint procedure'. The special procedures do not really constitute a complaints procedures. Second, what would the United Nations do with petitions that did not come within the jurisdiction of a special procedure? The United Nations cannot by *fiat* preventing people from petitioning it. If the petitions arrive, they have to do something with them"¹²⁸¹. *Aceptada la importancia de mantener tal procedimiento en el sistema de la ONU, lo que sí es de lamentarse, sin embargo, es la oportunidad perdida en dos ocasiones* –inicialmente en el contexto de la transición institucional y posteriormente en el de la revisión del funcionamiento del Consejo recién realizada en el 2011¹²⁸²– para realizar ajustes más significativos en el procedimiento.

¹²⁸⁰ CHETAIL, V., "Le Conseil des...", *op. cit.*, p. 163.

¹²⁸¹ HAMPSON, F. J., "An Overview of the ...", *op. cit.*, p. 26.

¹²⁸² En este sentido, merece la pena recordar que el documento final de la revisión del funcionamiento del Consejo es silente con relación al procedimiento 1503.

CONCLUSIÓN

Partiendo de la comprensión de las particularidades del control internacional en materia de derechos humanos y de la paradoja fundamental que lo acompaña –la de Estados soberanos, que son a la vez fiscales y objetos de control– y reconociendo que los límites al ejercicio del control internacional en derechos humanos se vuelven más complejos en un marco esencialmente político como es el de la ONU, se podrían extraer las siguientes conclusiones sobre la creación del Consejo de Derechos Humanos y sus primeros años de práctica:

1. El sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, conforme se ha ido construyendo a lo largo del tiempo, ha incluido actividades de redacción, promocionales y de protección y ha contado con mecanismos de carácter convencional y de carácter extra convencional. Tal sistema se desarrolló alrededor de la Comisión de Derechos Humanos, establecida desde los inicios de las Naciones Unidas como organismo subsidiario del Consejo Económico y Social, con carácter político e intergubernamental.

Con el tiempo, y *debido a las transformaciones radicales que vivió la sociedad internacional durante sus 60 años de existencia, surgió la necesidad de actualizar las Naciones Unidas* para incrementar la capacidad operacional de la Organización en un medio internacional en cambio profundo. *En el ámbito de los derechos humanos, el principal producto de la reforma consistió en la extinción de la Comisión de Derechos Humanos, en el año 2006, y la creación de un Consejo de Derechos Humanos para sustituirla, con la promesa de superar las dificultades de su antecesora en aspectos como la poca agilidad en la respuesta a situaciones de emergencia, la necesidad de optimizar su*

funcionamiento y, sobre todo, a la supuesta falta de credibilidad y “politización” en el desarrollo de sus funciones.

2. A lo largo del estudio hemos observado que, aunque el Consejo de Derechos Humanos haya adoptado en rasgos generales la estructura de su antecesora, en algunos aspectos el nuevo órgano añadió cambios que merecen la pena ser destacados. En lo que respecta a su *estructura*, esto se percibe, por ejemplo, en el hecho de ser un *órgano subsidiario de la Asamblea General* y no más del Consejo Económico y Social, lo que tuvo por objetivo aumentar su legitimidad e importancia en la Organización; en su *naturaleza semipermanente*, que le permite reunirse con mayor frecuencia y convocar sesiones extraordinarias con más flexibilidad; en una *ligera modificación en el número de miembros* – y por consiguiente una discreta modificación de las mayorías - y un *proceso de selección más elaborado*.

A este respecto, el nuevo sistema de elección es directo, individual y secreto y los Estados miembros del Consejo son elegidos por la Asamblea general. Asimismo, se estimula a los Estado candidatos que presenten promesas y compromisos voluntarios. También se pasó a limitar el número de mandatos consecutivos que un Estado puede ejercer, se establecen obligaciones a los Estados miembros en ejercicio y se incluye la posibilidad de suspender un Estado de la condición de miembro del Consejo en el supuesto de que cometa graves violaciones de los derechos humanos. Con tales medidas se ha buscado *incrementar la calidad de los Estados miembros del Consejo*, siendo este un debate fuertemente vinculado al de la supuesta politización excesiva de la antigua Comisión.

3. En términos estructurales, el Consejo hereda el engranaje de órganos subsidiarios que existían en la época de la Comisión, revisándolos y reubicándolos, según las prioridades del Consejo. A este respecto la

modificación más relevante puede ser observada en el ámbito del principal órgano subsidiario de la Comisión – *la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* -, que aunque se mantuvo como el órgano de conocimiento técnico por excelencia del Consejo, *fue transformado en un Comité Asesor*, en un proceso que se caracteriza primordialmente por la *eliminación del poder de iniciativa* que le había caracterizado y que había sido responsable de estudios que propiciaron desarrollos esenciales en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la época de la Comisión. Además de ello, el Comité perdió la capacidad de crear órganos subsidiarios propios, de emitir resoluciones o decisiones; y también vio reducido el número de sus miembros y el número de días de sus sesiones.

En lo relativo a los aspectos prácticos de funcionamiento del Consejo, se adoptó una agenda de trabajo más corta (sólo 10 temas en comparación con los 21 presentes en la agenda de la Comisión) pero que es igualmente flexible y que sigue incluyendo el examen de situaciones por países. En lo relativo a los métodos de trabajo y reglas de procedimiento, siguen los esquemas utilizados en la época de la Comisión, pero se incluyen nuevos métodos de trabajo (como reuniones informales y/o consultas informativas sobre posibles futuras resoluciones y decisiones, entre otras) y nuevos formatos de trabajo (que van más allá de las tradicionales resoluciones y decisiones, como por ejemplo recomendaciones, conclusiones o resúmenes de los debates), lo que da más flexibilidad al trabajo del Consejo de Derechos Humanos. Con respecto a los observadores ante el órgano, como las ONG y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, se mantienen básicamente los mismos formatos que existían en la época de la Comisión.

4. En lo relativo a las funciones ejercidas por el nuevo órgano, el mandato del Consejo es amplio aunque jurídicamente débil –al tener por base una resolución y no un tratado- e incluye tareas como la promoción de los derechos humanos, la protección de las víctimas, la prevención de violaciones y la

redacción de instrumentos internacionales, entre otras. Esto nos permite afirmar que dicho mandato es prácticamente idéntico al de la Comisión de Derechos Humanos en su versión final, conforme se fue ensanchando a lo largo de las décadas y evolucionando desde una tarea meramente codificadora hasta una compleja red de instrumentos de protección. Con la creación del Consejo de Derechos Humanos, sobrevino un proceso de recibimiento y revisión de sus principales mecanismos –como los procedimientos especiales y el procedimiento de denuncias– y el establecimiento de un nuevo sistema de informes, presentado como la gran novedad del sistema: el Examen Periódico Universal.

Así, al Consejo se le siguió encargando una *labor legislativa*, por medio de la construcción de estándares internacionales de derechos humanos, con el apoyo principalmente del Comité Asesor; y una *labor promocional*, por medio de la realización de estudios, prestación de asistencia técnica y servicios consultivos a los Estados, siendo estas últimas actividades desarrolladas por lo general por medio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

5. En lo relativo a su *labor de protección*, la Res. 60/251, de 2006, previó que los mecanismos de la Comisión fuesen recibidos por el Consejo, donde deberían pasar por un proceso de racionalización y perfeccionamiento, lo que tuvo lugar en el primer año de funcionamiento del órgano. En lo que concierne a los *procedimientos especiales*, se aceptó inicialmente todos los mandatos existentes en la época de la Comisión con la excepción de los mandatos para Cuba y Bielorrusia. Asimismo, se decidió realizar una revisión individual de los mandatos; se incorporaron nuevos criterios para seleccionar los expertos y también se creó un nuevo procedimiento de selección, que pasó a contar con una lista pública de candidatos a ser gestionada por la Oficina del Alto Comisionado y con un Grupo Consultivo que tiene la responsabilidad de hacer una selección previa de los posibles candidatos. La adopción de tales medidas

matiza el poder absoluto que tenía en este ámbito el Presidente del órgano en la época de la Comisión y con ello se añade más transparencia al proceso. Además, en este primero año se adoptó un Código de Conducta para definir los patrones de actuación de los titulares de mandato, lo que por un lado presenta la ventaja de unificar la conducta de los expertos y por otro conlleva el riesgo de servir como mecanismo para limitar la independencia del sistema.

Con relación al *procedimiento de denuncias*, la revisión resultó en un “nuevo” mecanismo, pero que *repite en lo esencial los rasgos característicos del procedimiento 1503*, que funcionaba en la época de la Comisión, inclusive en lo relativo a su cuestionable *confidencialidad*. Se realizaron, no obstante, algunas alteraciones en ámbitos como los requisitos de admisibilidad, el grado de información que se transmite al autor de la denuncia (que pasa a ser más frecuente), se incluye la posibilidad de que el denunciante solicite que su identidad no será comunicada al Estado denunciado y se pasa a prever en el rol de medidas a ser adoptadas al final del procedimiento la posibilidad de recomendar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que ofrezca asistencia técnica al Estado.

6. Finalmente, está el mecanismo del Examen Periódico Universal, que se presenta como la gran novedad del Consejo y que se caracteriza por rasgos como su fuerte carácter intergubernamental, la plena participación del Estado interesado en el proceso y la naturaleza cooperativa del examen. La principal razón para el entusiasmo en relación al EPU es su potencial para combatir la politización, ya que al pretender hacer, cada cierto tiempo, un examen general de la situación de los derechos humanos en la totalidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas, se estaría evitando la utilización de dobles raseros y de parcialidad a la hora de elegir qué países tendrán su situación de derechos humanos evaluada. La aludida universalidad se refiere, así, no sólo al objeto de estudio (todos los Estados miembros de la ONU) sino también a los derechos utilizados como referencia (ya que el examen toma por base la Carta

de la ONU, la Declaración Universal, los tratados de los que el Estado examinado sea parte y, las promesas y compromisos voluntarios por él asumidos).

7. Con relación a la labor desarrollada por el Consejo en sus primeros años, desde la perspectiva de un órgano en la estructura de la ONU, nos parece importante resaltar sobre todo algunos aspectos relacionados con la naturaleza del órgano y con las medidas adoptadas para mejorar la calidad de sus miembros. Con relación al primer aspecto, merece la pena subrayar que la naturaleza semipermanente del órgano efectivamente se ha traducido en un *importante aumento de su actividad* en comparación con la Comisión y en la *posibilidad de una respuesta más inmediata a las situaciones de emergencia en derechos humanos*, como hemos podido observar en las resoluciones aprobadas por el Consejo en temas como el golpe de Estado en Honduras, el terremoto en Haití y la situación de los derechos humanos en Libia y en Siria.

En lo relativo a su estatuto en la estructura orgánica de la ONU, hemos visto que *los países miembros de la Organización aparentemente aún no están listos para darles a los derechos humanos el lugar institucional que les correspondería en el seno de las Naciones Unidas como un órgano principal dedicado a la cuestión, en su calidad de uno de los tres pilares básicos de la Organización*. A pesar de que lamentamos esta decisión, sobre todo por el simbolismo que conlleva, retomamos el argumento ya expuesto en el Capítulo 5, en el sentido de que la elevación del estatuto del Consejo a la condición de órgano principal de la ONU *no tendría necesariamente un impacto determinante* en el funcionamiento del órgano ni en la resolución de las debilidades que afectaban a la Comisión -y que se pretendió subsanar con la creación del Consejo de Derechos Humanos- como tampoco lo resuelve, por lo demás, la subsidiariedad del Consejo a la Asamblea General. *De más relevancia para este tema sería una mejor definición de competencias entre la Tercera Comisión de la Asamblea General y el Consejo y una mayor*

coordinación de actividades con la Quinta Comisión, que es la responsable de las partidas presupuestales del Consejo, de modo a asegurar la correcta financiación de sus actividades.

8. También hemos visto que los cambios introducidos en la *condición de miembros del Consejo*, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, aparentemente no han tenido mayor alcance, ya que con relación al primer aspecto –y a pesar de las voces en contra– la diferencia en la distribución de sillas *no ha tenido un impacto real*, más que el de exigir un mayor grado de coordinación con los países que no sólo son la mayoría en el Consejo sino que son la mayoría en la Sociedad internacional. En el ámbito cualitativo, con relación a los ajustes en el proceso de selección destinados a obtener una mejoría en el proceso de selección y permanencia de los miembros, aunque en principio vemos como positiva la realización de elecciones secretas, la limitación del número de mandatos consecutivos que el Estado puede ejercer, la posibilidad de suspender un Estado miembro en el supuesto de graves violaciones de los derechos humanos y la práctica de presentar promesas y compromisos voluntarios, estas medidas no parecen haber resultado efectivas en su objetivo de “mejorar la calidad de los miembros”.

Y es que, *en la práctica, los Estados siguen aplicando el hábito de decidir previamente y por medio de negociaciones políticas los candidatos que resultarán elegidos* –lo que se conoce como listas cerradas o “*clean slates*” y que se utilizaba en la época de la Comisión-. Asimismo, *el debate sobre una supuesta deficiencia en los miembros elegidos para el órgano es en sí mismo falaz* ya que, como argumentaremos más adelante, *niega la naturaleza esencialmente intergubernamental y política del órgano que se manifiesta en su opción también política* por restringir la presencia de expertos y el concepto de plena representatividad, en el seno del Consejo de Derechos Humanos, de los diferentes Estados que componen la Sociedad internacional.

9. Con relación a la labor del *Comité Asesor*, éste ha examinado un variado abanico de temas, resultando en una producción normativa consistente para tan poco tiempo de actuación y que incluye la elaboración de un proyecto de declaración, un proyecto de principios y directrices, tres estudios finales, además del análisis de otros varios asuntos de carácter sustantivo. Entre las dificultades enfrentadas por el Comité Asesor se pueden destacar esencialmente el encasillamiento de sus actividades estrictamente en las tareas solicitadas por el Consejo –aunque en la práctica no siempre recibe de este órgano las orientaciones necesarias para el buen desarrollo de esta tarea– y el correlativo debate sobre la posibilidad de utilización de algún poder de iniciativa.

En este ámbito del Consejo el ambiente no sugiere una apertura para permitir una actuación más proactiva por parte de su principal órgano asesor. Esta situación ha llevado en la práctica a una pérdida de influencia del Comité Asesor y de su capacidad para impulsar el desarrollo de una normativa internacional sobre los derechos humanos, como hacía su antecesora, por lo que, al menos en relación a él podemos concluir que se ha dado un importante paso atrás, en la línea, además, de profundizar la naturaleza intergubernamental, y por consiguiente política, del sistema, en detrimento de la mayor participación de expertos independientes.

10. Con relación a la práctica del Consejo en el ejercicio de sus funciones, hemos podido observar, por un lado, que este órgano no sólo dio continuidad a la labor de redacción sino que ha realizado una importante tarea en estos primeros cinco años de actividad, tanto culminando procesos heredados de su antecesora –entre los cuales destacamos la aprobación de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– como tomando la iniciativa para proponer

estudios y legislación en nuevas áreas, como la eliminación de la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y la educación y formación en derechos humanos.

Con relación a sus *actividades en el ámbito promocional*, aunque las diversas tareas del Consejo ya contengan en sí mismas un factor importante en este ámbito, la labor promocional propiamente dicha se encuentra a cargo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien la ejerce, en paralelo a lo que pasaba en la época de la Comisión, por medio de la concesión de becas de perfeccionamiento, talleres de formación, actividades de información pública, entre otros.

11. Con relación a la práctica del Consejo sobre el *Examen Periódico Universal*, conviene recordar que este primer ciclo estuvo marcado por la indefinición que suele acompañar a los mecanismos recién instituidos de un órgano que, en sí mismo, es igualmente joven. Con relación a las recomendaciones formuladas -que, como hemos visto, tienen naturaleza individual- éstas se caracterizaron por su heterogeneidad (las hubo objetivas, muy amplias, vacías y hasta contrarias a las normas de derechos humanos) y abundancia (el porcentaje de aceptación por parte de los Estados fue bastante alto). Igualmente variadas fueron las respuestas de los Estados a las recomendaciones –con la utilización frecuente de postergar la consideración de la recomendación para un momento posterior o de rechazarla sutilmente-. Todo ello hace con que factores como el alto número de recomendaciones formuladas y el alto porcentaje de aceptación de las recomendaciones sean indicadores de credibilidad relativa a la hora de evaluar la eficacia del procedimiento.

En lo que respecta al desarrollo del examen, en el diálogo interactivo se observaron, entre otras, las siguientes tendencias: a llevar “Estados amigos”

para que tejieran comentarios favorables durante el examen, evitando así la profundización del debate en otros temas realmente de interés; a la escasez de comentarios verdaderamente críticos y la predominancia de comentarios elogiosos; a dirigir el debate por lo general hacia los temas de su propio interés, en lugar de concentrarse en los problemas de derechos humanos del Estado examinado.

12. Aún en este tema, es importante recordar que *el objetivo del EPU no es duplicar la labor ya ejercida por los órganos de tratado y los procedimientos especiales, sino complementarla*. En este sentido, se distingue de estos otros mecanismos por características como su carácter esencialmente interestatal, el hecho de que las recomendaciones emanan del Estado individualmente y no del Consejo como órgano; la posibilidad de aceptación o rechazo de la recomendación por parte del Estado examinado, con la consecuencia de que sólo las aceptadas deben ser implementadas; la universalidad en la revisión y en los derechos objeto de examen. A este respecto, hay registros de intercambio positivo de información entre el EPU y los demás mecanismos –por ejemplo, algunas recomendaciones formuladas durante el EPU fueron utilizadas por órganos de tratados o por procedimientos especiales y, en cambio, muchos Estados utilizaron su participación en el EPU para comentar sus actividades ante aquellos mecanismos– y se podría incluso afirmar que en cierto sentido el EPU ha funcionado como un mecanismo de empuje hacia la implementación de las obligaciones de los procedimientos especiales y de los órganos de tratados. De ahí que defendamos su naturaleza híbrida: promocional pero también protectora de los derechos humanos.

13. Como aspectos positivos de estos primeros años del Examen Periódico Universal podríamos destacar, entre otros, la posibilidad de realizar una revisión de la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas; la amplia participación de los Estados en la revisión; la posibilidad de construir un espacio de diálogo entre Estados y las

ONG; la creación de una idea de conjunto al sistema de protección de los derechos humanos de la ONU. Como dificultades señalaríamos la insuficiencia y mala distribución del tiempo para el examen; la debilidad del grupo encargado de hacer el examen (troika); el número excesivo de recomendaciones y su heterogeneidad; la ausencia de asesoría de expertos en derechos humanos; el reducido espacio para la participación de actores no estatales, como las ONG; y la cuestionable sostenibilidad financiera del mecanismo.

Finalmente, como principal desafío hacia el futuro nombraríamos la necesidad de encontrar un balance entre la noción de diálogo cooperativo y el ejercicio de una crítica constructiva. Y, sobre todo, el imperativo de superar la práctica establecida por un gran número de Estados de utilizar el EPU como un instrumento político para la defensa de sus intereses y no como un instrumento para la promoción y protección de los derechos humanos, que es la función para la que fue creado.

14. Con relación a *la práctica del procedimiento de denuncias*, pasado un período inicial de estructuración, se puede afirmar que el Consejo fue relativamente productivo en el análisis y decisión sobre situaciones presentadas bajo dicho instrumento. A pesar de la ausencia de datos públicos para conocer si las modificaciones introducidas con el “nuevo” procedimiento han significado una mejora del mecanismo con relación a la Comisión –por ejemplo, si la flexibilización del requisito de admisibilidad ha significado un aumento del número de demandas presentadas, o si el que los peticionarios sean informados con más frecuencia sobre la marcha del procedimiento ha resultado en un mayor grado de satisfacción con el sistema- , con base en la información disponible sólo podemos afirmar que la mayor parte de los casos examinados fueron descontinuados –como es el caso de Kirguistán, Maldivas, Turkmenistán, República Democrática del Congo y Guinea-.

Por lo demás, concluir que la falta de datos públicos –consecuencia directa de la *confidencialidad*– resulta en un *desinterés general en el procedimiento*, lo que se observa por ejemplo en el poco material doctrinal y de la sociedad civil disponible sobre el tema. Aunque el nuevo procedimiento de denuncias haya atacado –al menos parcialmente– dos de los importantes problemas del procedimiento 1503 (como son la demora en la tramitación y la escasez de información al denunciante), desde nuestro punto de vista una *mejora real del procedimiento pasa necesariamente por una flexibilización del rasgo de la confidencialidad*, opción que no parece muy probable por el momento, teniendo en vista la oportunidad perdida durante el proceso de revisión del funcionamiento del Consejo, finalizado en marzo de 2011, y que mantuvo intacto el procedimiento de denuncia.

15. Con relación a la *labor de protección de los procedimientos especiales*, ésta se manifestó en *continuidad* de la práctica de entablar *diálogos interactivos* con los titulares de mandato, además de la *definición y puesta en marcha de un nuevo proceso de selección y nombramiento de expertos*, además de la redacción y aprobación de un *Código de Conducta* para los mismos. A este respecto, el nuevo proceso de nombramiento ofrece la ventaja de ser más transparente, si comparamos con el que se seguía en la Comisión, y de permitir tanto una mayor participación estatal como un mayor control político sobre la decisión del Presidente del Consejo aunque es innegable, como es de suponer en un órgano con tales características, el papel de las negociaciones políticas en dicho nombramiento.

Con respecto al *Código de Conducta*, como la práctica ha demostrado, a pesar de la ventaja de dar previsibilidad a la labor de los procedimientos especiales, dando un *paso adelante en su institucionalización*, tal documento *también simboliza el riesgo de servir de instrumento para restringir la independencia de los titulares de mandato*. En efecto, todos los mandatos renovados pasaron a incluir una referencia a dicho código y *en su segundo año*

de actividades el Consejo estableció una herramienta formal para vetar el renombramiento automático de un titular de mandato con base en el supuesto incumplimiento del Código de Conducta. En la 11ª sesión el Consejo volvió a aprobar una resolución en la que recuerda a los titulares de mandato la obligación de ejercer sus funciones en estricto cumplimiento de dicho documento-. Asimismo, en este primer lustro la referencia al Código de Conducta fue utilizada como herramienta para criticar el trabajo de los expertos, en los casos de discordancia respecto al contenido de un estudio o respecto a alguna práctica adoptada por el titular de mandato.

16. En términos sustantivos, esta etapa inicial estuvo marcada por el proceso de revisión, creación y extinción de mandatos. Con relación a la *revisión de los mandatos*, ésta *no parece haber supuesto una reflexión real sobre el contenido y eficacia de los mandatos* en sí mismos, sino que en líneas generales el sistema se mantuvo más o menos similar, con la extinción de algunos mandatos, como el de la República Democrática del Congo, y la creación de otros, como el mandato *sobre el acceso al agua potable y saneamiento* y el mandato *sobre las formas contemporáneas de esclavitud*. La revisión de los mandatos temáticos por lo general fue tranquila, con la excepción de algunos asuntos, como *libertad de religión o creencia, defensor de derechos humanos, libertad de expresión y de opinión, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; ejecución extrajudicial y; libertad de expresión*, en los que hubo tensión y ataques personales contra los expertos. El caso de los mandatos por países, uno de los temas más controvertidos desde la época de la Comisión, también alcanzó su grado de tensión, como era de esperarse.

Con relación aún a las situaciones por países, merece la pena recordar que éstas también fueron abordadas en el ámbito de las sesiones extraordinarias del Consejo, que fueron abundantes en estos primeros años. Así, en este período el Consejo trató de la situación de los derechos humanos

en Palestina y Territorios árabes ocupados, Sudán, Republica Democrática del Congo, Costa de Marfil, Libia, Siria, entre otros. Entre todo ellos, el tema que más ha ocupado la atención del Consejo en este período, como también pasaba en la época de la Comisión, fue el de Palestina y Otros Territorios árabes ocupados, que ameritó la realización de la mayor parte de las sesiones especiales y de un gran número de resoluciones, decisiones y estudios.

17. Finalmente, insistir en que *no es por una simple casualidad que las mismas críticas que se dirigían a la Comisión son las que se dirigen hoy a su sucesor. La acusación de politización se debe, en esencia, a la naturaleza política del órgano* y esto no se borra automáticamente por medio de algunos arreglos institucionales esencialmente formales. Es más, como vimos en el Capítulo 5, así existiese unanimidad sobre la existencia de un exceso de influencia política en la labor de la Comisión, las razones para el diagnóstico no eran compartidas por los diferentes grupos, con opiniones diferentes variando entre los que entendían que la politización se debía a la excesiva intromisión y actuación selectiva del órgano en las situaciones por países y los que veían, por el contrario, la actuación de la Comisión como débil. En un ambiente heterogéneo y tan lleno de tensiones como es este foro –y como son las mismas Naciones Unidas y el tema de los derechos humanos- es inevitable la existencia constante de críticas y de escasos puntos de concordancia.

El intento de extirpar completamente la politización en un órgano como el Consejo de Derechos Humanos suena como un esfuerzo inútil para evitar su propio destino y una manipulación para evitar la constitución de un órgano que represente verdaderamente todos los puntos de vista de los Estados que componen la Sociedad internacional. Al tratarse de un órgano intergubernamental, compuesto de actores que representan los diversos y heterogéneos Estados miembros de la ONU, con sus respectivos intereses nacionales, es inevitable que la principal moneda de cambio sean las

negociaciones políticas, como lo han demostrado estos primeros años de creación y puesta en marcha del Consejo.

18. Desde la decisión inicial de que la Comisión de Derechos Humanos fuese un órgano intergubernamental, pasando por el hecho de que esta sigue siendo la estructura elegida por la Asamblea General para el Consejo de Derechos Humanos, es importante recordar que el hecho de que sea un órgano intergubernamental no es forzosamente algo malo. Como sabemos, las decisiones adoptadas por un órgano compuesto de representantes estatales tiene la ventaja de que están dotadas de una dosis importante de realismo político y tiene más posibilidad de implementarse que las decisiones realizadas por organismos compuestos exclusivamente por expertos. Además, está el ejemplo de la misma Comisión de Derechos Humanos, que era un órgano intergubernamental y que, a pesar de todas las críticas que se le achacaron y de las restricciones que existían en su mandato, tuvo una importante trayectoria de evolución y aporte para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Nada impide que pase lo mismo al Consejo, aunque ahora mismo cualquier afirmación en este sentido resulta prematura.

En efecto, *de una manera general, el Consejo de Derechos Humanos tiene una naturaleza crecientemente estatal* y esto se nota en varios detalles de su estructura y actuación: la misma decisión de *acumular en sí los órganos subsidiarios que antes pertenecían a su principal órgano asesor*, pasando por *quitarle un importante grado de autonomía al Comité Asesor* -su principal órgano de expertos-; *la creación de un mecanismo como el EPU con un carácter esencialmente gubernamental y con la prácticamente inexistente participación de expertos*; *los intentos de controlar la actuación de la Oficina del Alto Comisionado* y las iniciativas de *limitar la independencia de los titulares de mandato* de los procedimientos especiales, por medio de la utilización manipulada del Código de Conducta. La tensión política propia del sistema se ve empeorada, además, por la falta de representatividad de los países en

desarrollo en otros foros de decisión de las Naciones Unidas, como es el Consejo de Seguridad, lo que lleva a que el Consejo de Derechos Humanos sea el escenario adecuado para exponer las visiones y reivindicaciones de dicho grupo de Estados demandas ante la Sociedad internacional.

19. En suma, aunque es muy temprano para evaluar conclusivamente al Consejo de Derechos Humanos -recuérdese que la Comisión tardó varias décadas para desarrollar sus mecanismos de promoción y protección- sostenemos que las soluciones adoptadas con la constitución del nuevo órgano *no* resuelven los problemas reales que supuestamente fundamentaron la propuesta de reforma -la politización y la utilización de dobles estándares-, ya que éstos son problemas de orden político, que en gran parte están *relacionados a la naturaleza política del órgano*, como hemos visto, *pero también con la misma paradoja fundamental que ha acompañado la protección internacional de los derechos humanos desde sus inicios*: la vieja – y sin embargo aún actual - confrontación entre los valores westfalianos de la soberanía y no intervención, por un lado, y la decisión de aceptar como legítima la fiscalización internacional de la conducta estatal en materia de derechos humanos por otro. La contradicción se hace aún más acentuada debido al hecho de que tal fiscalización debe estar a cargo de los mismos Estados que permitieron –cuando no cometieron ellos mismos la conducta violadora por medio de sus agentes estatales– las violaciones de derechos humanos denunciadas.

En este sentido, y tomando como base la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos, el poco tiempo de actuación del Consejo, el hecho de que el ambiente político dentro del mismo responde a la realidad en las relaciones internacionales de los últimos años y de que las condiciones formales y estructurales del órgano, aunque sean relevantes, pueden ser flexibilizadas según la voluntad política dominante del momento, es natural concluir que la manera por la que el Consejo será recordado por la historia dependerá en

último extremo de la evolución de la política y de las relaciones internacionales a lo largo de los próximos años.

DOCUMENTACIÓN

Informes del Consejo de Derechos Humanos

- Proyecto de Informe del Décimo Séptimo Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/17/L.30, de 2011.
- Proyecto de Informe del Décimo Sexto Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/16/L.41, de 6 de abril de 2011.
- Proyecto de Informe del Décimo Quinto Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/15/L.10, de 1o de octubre de 2010.
- Proyecto de Informe del Décimo Cuarto Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/14/L.10, de 18 de junio de 2010.
- Proyecto de Informe del Décimo Tercero Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/L.10, de 7 de abril de 2010.
- Informe del Décimo Segundo Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, doc. A/HRC/12/50, de 25 de febrero de 2010.
- Informe del Décimo Primero Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/37, de 11 de octubre de 2009.
- Informe del Décimo Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/29, de 9 de noviembre de 2009.
- Informe del Noveno Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/9/28, de 2 de diciembre de 2008.
- Informe del Octavo Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/8/52, de 1 de septiembre de 2008.

- Informe del Séptimo Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/78, de 14 de julio de 2008.
- Informe del Sexto Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/6/22, de 14 de abril de 2008.
- Informe del Quinto Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/5/21, de 7 de agosto de 2007.
- Informe del Cuarto Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/4/123, de 12 de junio de 2007.
- Informe del Tercer Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/3/7, de 26 de marzo de 2007.
- Informe del Segundo Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/2/9, de 22 de marzo de 2007.

Informes del Secretario General:

- Informe del Secretario General *Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo*, A/60/692, de 07 de marzo de 2006.
- *Nota explicativa del Secretario General*, A/59/2005/Add. 1, de 23 de mayo de 2005.
- Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.
- Informe del Secretario General *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, A/57/387, de 09 de septiembre de 2002.
- Informe del Secretario de General *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, A/54/2000, de 27 de marzo de 2000.

- Informe del Secretario General *Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma*, A/51/950, 14 de julio de 1997.

Otros Informes del sistema de la ONU:

- Informe del Grupo de Alto Nivel sobre *la Coherencia en todo el Sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente*, A/61/583, de 20 de noviembre de 2006.
- *Plan de Acción 2005 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/59/2005/Add.3, de 26 de mayo de 2005.
- Informe Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, de 02 de diciembre de 2004.
- Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, E/CN.4/2003/14, de 26 de febrero de 2003.
- *Report to the Economic and Social Council on the First Session of the Commission, realizado en Lake Success, New York*, E/259 de 27 de enero a 10 Febrero de 1947.
- Informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, PC/20, de 1946.
- Informe de la Comisión Nuclear titulado *Report of the Commission on Human Rights to the second session of ECOSOC*, E/38, de 17 de mayo de 1946.

Resoluciones, decisiones y otros documentos:

- Documento del Grupo de Trabajo sobre la Revisión del Trabajo y Funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos titulado *Compilation of Contributions in the context of the facilitation and coordination processes on the review of the work and functioning of the Human Rights Council, Second Session of the Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council*, de 3 de febrero de 2011.
- Documento elaborado por el Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales titulado *Procedimiento Interno de Asesoramiento para examinar las prácticas y los métodos de trabajo*, de 25 de Junio de 2008, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>, consultado el 20 de junio de 2011.
- Examen del Consejo de Derechos Humanos. Contribución de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, de 8 de octubre de 2010, disponible en el enlace: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/HRCreview-ContributionSPPP_sp.pdf, consultado el 31 de julio de 2011.
- Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/RES/5/1 sobre la *Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos*, de 18 de junio de 2007.
- Documento elaborado por el Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales titulado *A Note by the Special Procedure's Coordination Committee in Response to Discussions on a Code of Conduct and Annex: Possible Elements of a Code of Conduct*, de 13 de abril de 2007, disponible en la extranet del Consejo de Derechos Humanos.

- Resolución de la Asamblea General *sobre el Consejo de Derechos Humanos*, A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006.
- Documento de la Alta Comisionada titulado “*Suggested elements for voluntary pledges and commitments by candidates for election to the Human Rights Council*”, de 2006, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/pledges.pdf>, consultado el 21 de abril de 2011.
- *Documento Final de la Cumbre Mundial*, Resolución de la Asamblea General, A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005.
- Decisión de la Subcomisión E./CN.4/Sub.2/DEC/2005/114, titulada *Función de un órgano de expertos independientes en la reforma del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas*, de 17 de octubre de 2005.
- Discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 07 de abril de 2005, disponible en <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1388#>, consultado el 07 de diciembre de 2009.
- Documento Final de la Conferencia de Revisión de Durban, de 2009, disponible en el enlace: http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_Sp.pdf, consultado el 3 de junio de 2011.
- Documento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *High Commissioner’s Strategic Management Plan 2010-2011*, de 30 de diciembre de 2009.
- Declaración del Presidente del Consejo de Derechos Humanos *sobre Modalidades y prácticas para el Examen Periódico Universal*, A/HRC/PRST/8/1, de 9 de abril de 2008.

- Resolución A/HRC/5/2 del Consejo de Derechos Humanos, referente al *Código de conducta para los Titulares de Mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos*, de 18 de junio de 2007.
- Resolución A/HRC/3/4, *sobre Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General: programa, programa anual de trabajo, métodos de trabajo y reglamento del Consejo de Derechos Humanos*, de 8 de diciembre de 2006.
- Decisión del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/DEC/1/102, relativa a la *Prórroga por el Consejo de Derechos Humanos de todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos*, de 30 de junio de 2006.
- *List of candidates for the Special Procedures mandate holders presented by the Human Rights Council President for the approval of the Council y List of Special Procedures mandate holders appointed at the 14th session of the Human Rights Council*, de junio de 2010, ambos disponibles en la extranet del Consejo, en la parte relativa a los Procedimientos Especiales.
- Documento elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado "*Compilation of recent documents in relation to the enhancement of the working methods of the Commission on Human Rights (1999-2005)*", de 17 de enero de 2006, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/compilation99-05.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2010.
- Resolución de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/RES/2003/59, de 25 de abril de 2003.
- *Discurso de Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la apertura de 58a Sesión de la Comisión de Derechos Humanos*, el 18 de marzo de 2002.

- Decisión de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/DEC/2000/109, de 26 de abril de 2000.
- Resolución del Consejo Económico y Social 1503 (XLVIII), de 27 de mayo de 1970.
- Resolución del Consejo Económico y Social 1235 (XLII), de 6 de junio de 1967.
- Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 8 (XXIII), de 16 de marzo de 1967.
- Informe de la 12a sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/731, de 1956.
- Resolución del Consejo Económico y Social 9 (II), de 21 de junio de 1946.
- Resolución del Consejo Económico y Social 5 (I), de 16 de febrero de 1946.

Declaraciones realizadas durante las sesiones del Consejo de Derechos Humanos:

- *Déclaration de l'Expert indépendant Fatsah Ouguergouz à la 17eme session du CDH*, de 16 de junio de 2011, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/countries/bi/mandate/index.htm>, consultado el 17 de agosto de 2011.
- *Statement by the Permanent Representative of the Republic of South Africa, H.E. Ambassador Jerry Matjila during the interactive dialogue on racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, de 16 de junio de 2010.
- *Statement by Pakistan, on behalf of the member States of the OIC, during the interactive dialogue with the Special Rapporteur on*

contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, de 16 de junio de 2010, 14ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.

- *Statement of Permanent Mission of Bangladesh to the UN Offices in Geneva, Agenda item 3*, de 4 de junio de 2010, disponible en la extranet del Consejo
- *Statement of the South African delegation during the interactive dialogue with the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, de 4 de junio de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement of the delegation of Sri Lanka during the interactive dialogue with the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Mr. Philip Alston*, de 3 de junio de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by Professor Philip Alston, Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, United Nations Human Rights Council, de 3 de junio de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Intervención de la delegación cubana. Debate interactivo con el relator especial sobre la situación de los derechos humanos en la RPDC*, de 15 de marzo de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Intervention de la République d'Angola pendant le débat interactive sur la DPRK*, de 15 de marzo de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by H.E. UWunna Maung Lwin, Permanent Representative/Ambassador of the Union of Myanmar (On the Resolution on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)*, de 15 de marzo de 2010, 13ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.

- *Bangladesh statement on the report of the Special Rapporteur on Human Rights Defenders and report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief*, de 11 de marzo de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Declaración de la República Islámica de Irán*, de 11 de marzo de 2010, 13ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Martin Scheining, de 8 de marzo de 2010, 13ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by Ambassador Zamir Akram, Permanent Representative of Pakistan, on behalf of OIC, on the High Commissioner's Annual Report on OHCHR's activities, under agenda item 3, during 13th session of HRC*, 4 de marzo de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by Nigeria on behalf of the African Group on the Annual Report of the High Commissioner for Human Rights (item 2)*, 4 de marzo de 2010.
- *Statement by Minister Nkoana-Mashabane, South African Minister of International Relations and Cooperation of the Republic of South Africa at the High Level Segment of the 13th Session of the Human Rights Council*, 1 de marzo de 2010, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by India*, de 2 de junio de 2008, 8ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by Prof. Rajiva Wijesinha, Secretary-General of the Secretariat for Coordinating the Peace Process, during the Interactive Dialogue with Mr. Philip Alston, Special Rapporteur on Extra-judicial, Summary or Arbitrary Executions*, de 2 de junio de 2008, disponible en la extranet del Consejo.

- *Declaración de Egipto durante el diálogo interactivo con la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos, Hina Jilani, de 12 de marzo de 2008, 7ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.*
- *Comments by Pakistan on behalf of the OIC on Agenda Item 3 on the Reports of Special Rapporteur on the right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Health, Special Rapporteur on the Right to Food and Special Rapporteur on the Right to freedom of opinion and expression during 7th Session of the Human Rights Council, de 11 de Marzo de 2008, disponible en la extranet del Consejo.*
- *Declaración de Egipto, en nombre del Grupo Africano, sobre el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de 02 de junio de 2009, 11ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.*
- *Declaración de Guinea Ecuatorial durante el diálogo interactivo con el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de marzo de 2009, 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.*
- *Comentario de Pakistán, en nombre de la OCI, sobre los informes del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y sobre el Relator Especial sobre Tortura, bajo el ítem 3 de la agenda, de 10 de marzo de 2009, 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.*
- *Intervención de Colombia con motivo de la presentación del Informe del Grupo de trabajo sobre detención arbitraria sobre su visita a este país, de 5 de marzo de 2009, 10ª sesión de Consejo de Derechos Humanos, disponible en la extranet del Consejo.*

- *Draft African Statement on the mandate of the independent expert on the human rights situation in Haiti*, de 25 de Septiembre de 2007, disponible en la extranet del Consejo.
- *Statement by Ambassador Masood Khan, Pakistan's Permanent Representative to the UN on behalf of the Organization of the Islamic Conference on the Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion and Belief at the Sixth Session of the Human Rights Council*, de 13 de septiembre de 2007, disponible en la extranet del Consejo.
- *Explanation of Vote by Ambassador John R. Bolton, U.S. Permanent Representative to the United Nations, on the Human Rights Council Draft Resolution*, in the General Assembly, de 15 de marzo de 2006.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos académicos

- ABRAHAM, M., *Construyendo un nuevo consejo de derechos humanos: resultado y análisis de un año de construcción institucional*, Dialogue on globalization- Occasional papers, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin/Ginebra, 2008,
- ALMQVIST, J., “El Consejo de Derechos Humanos: un paso audaz hacia derechos efectivos para todos”, En J. Almqvist, F. Gómez Isa (editores), *El Consejo de Derechos Humanos: oportunidades y desafíos*, Universidad de Deusto, Serie Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Bilbao, 2006.
- ALSTON, P. “The Commission on Human Rights”, En P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights. A critical appraisal*, Clarendon Press, Oxford University Press, Nueva York, 1992.
- ALSTON, P., “Reconceiving the UN Human Rights regime: challenges confronting the new UN Human Rights Council”, *M.J.I.L.*, 2006, vol. 7,
- AMORIM, C. L. “A Reforma da ONU” (Conferencia), IEAUSP, São Paulo 02 de abril de 1998. Disponible en: www.iea.usp.br/artigos, consultado el 24 de mayo de 2011.
- ANSTEE, M., “What price peace? - and United Nations Reform”, *The Round Table*, Londres, 1998.
- AÑAÑOS MEZA, M.C., “El Consejo de Derechos Humanos de la ONU: ¿un avance en el desarrollo institucional de los Derechos Humanos?” *Sistema: Revista de ciencias sociales*, nº 206, 2008.
- ARÍSTEGUI LABORDE, J., “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, En E.D.E./M.A.E.C.E. *La protección de los derechos humanos*, C.E.D.E., n. 34, 2008.

- BECK, B., *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ediciones Paidós Ibérica S.A., Madrid, 1997.
- BENVENUTO LIMA JR, J., “O Sistema Global de proteção dos direitos humanos”, En _____, *Manual de Direitos Humanos Internacionais – Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos*, Loyola, São Paulo 2002.
- BLANC ALTEMIR, A., “¿Repensar, reformar o revitalizar las Naciones Unidas? El proceso de reforma de la organización en los albores del siglo XXI.”, En _____, *El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Madrid, Tecnos/Universidad de Lleida /A.N.U.E., 2009.
- BOBBIO, N., *El tiempo de los derechos*, Trad. Rafael de Asís, Sistema, Madrid, 1991.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La réforme des Nations Unies : à propos des réponses aux menaces à la paix et à la sécurité internationales”, I.L.F., vol. 7 (2), 2005.
- BONET PÉREZ, J., “De la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos: entre la continuidad y el cambio”, En Antonio Blanc Altemir (edit). *El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional*, Tecnos/ Universidad de Lleida/Asociación para las Naciones Unidas en España, Madrid, 2009.
- BOSSUYT, M., “Le Conseil des droits de l’homme : une réforme douteuse”, En *Droit du Pouvoir, Pouvoir du Droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

- BOSSUYT, M., DECAUX, E., "De la 'Commission' au 'Conseil' des droits de l'homme, un nom pour un autre ?", Editorial, *D.F.*, n. 5, enero-diciembre 2005, pp. 1 a 6.
- BOYLE, K., "The United Nations Human Rights Council: origins, antecedents, and its prospects", En Kevin Boyle (edit), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford University Press, Nueva York, 2009.
- BRETT, R., *A curate's egg. UN Human Rights Council: Year 3 19 June 2008 to 18 June 2009*, Quaker UN Office, Geneva, 2009.
- BRETT, R., *Digging foundations or trenches? UN Human Rights Council: Year 2*, Quaker UN Office, Geneva, August 2008.
- BRETT, R., *Neither Mountain nor Molehill. UN Human Rights Council: One Year On*, Quaker UN Office, Ginebra, Agosto 2007.
- BROWNLEE, I. *Principles of Public International Law*. Oxford University Press, 7th edition, 2008.
- BUERGENTHAL, T. "The Evolving International Human Rights System". *A.J.I.L.* n. 4, Vol. 100, Oct 2006.
- BUERGENTHAL, T., GROSSMAN, C., NIKKEN, P. *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Jurídica Venezolana/IIDH, Caracas / San José 1990.
- BUHRER, J.C., "L'ONU contre le droit de l'homme?" *P.I.*, n. 117, otoño 2007.
- BURAYZAT, M., "Human Rights Council Advisory Committee", en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- CARRILLO Salcedo, J. A. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo*. Tecnos, Madrid, 2001.

- CARVALHO RAMOS, A., *Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil*, Renovar, Rio de Janeiro 2002.
- CASSESSE, A., *International Law in a Divided World*. Oxford University Press, Oxford, 1986.
- CASTELLS, M., "Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos", R.F.M.P. (Isegoría), n.22, Madrid, 2000.
- CHARPENTIER, J. "Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des États", *Recueil de Cours. Académie de Droit International*, Tomo IV, 1983, Vol. 182, pp. 151 a 245.
- CHETAIL, V., "Le Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ?", En V. Chetail (edit), *Conflicts, sécurité et coopération : liber amicorum Victor-Yves Ghebali/ Conflicts, security and cooperation : liber amicorum Victor-Yves Ghebali*, Bruylant, Bruselas, 2007.
- CLAPHAM, A., "United Nations charter-based protection of human rights", En Catarina Krause et al. (edit.), *International Protection of Human Rights: a textbook*, Abo Akademi University Institute for Human Rights, Turku/Abo, 2009.
- COMBACAU, J., SUR, S., *Droit International Public*. 8a édition, L'extenso éditions, Paris/ Montchrestien, 2008.
- CORELL, H., "Who needs reforming the most- UN or its members?" N.J.I.L., n. 76, 2007.
- COSTEA, D., "60 ans et après... l'actualité de la déclaration universelle des droits de l'homme", *D.F.*, n. 6, enero 2008-diciembre 2009.

- CRAWFORD, J., "The UN Human Rights Treaty System: a system in crises?", En P. Alston, J. Crawford, *The Future of UN Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000.
- DÍAZ BARRADO, C. M., *El Derecho Internacional del Tiempo Presente*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2004.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 16ª edición, 2007.
- DOMÍNGUEZ REDONDO, E. *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- DOMÍNGUEZ REDONDO, E., "Role of the UN in the Promotion and Protection of Human Rights", En Azizur Rahman Chowdhury and Jahid Hossain Bhuiyan (edit.), *An Introduction to International Human Rights Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010.
- DONNELLY, J., "International Human Rights: a regime analysis", *I. O.*, v. 40, 1986, n. 3.
- DUPUY, P. M., *Droit International Public*, Éditions Dalloz, Paris. 7ª édition, 2004.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, colección tesis doctorales, Madrid, 1988, tomo 1.
- EUDES, M., "De la Commission au Conseil des Droits de l'homme: vraie réforme au faux-semblant? ", *A.F.D.I.*, n. 52, 2006.
- FASSASSI, I., "L'examen Périodique universel devant le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies", *R.T.D.H.*, 79/2009.

- FERNÁNDEZ LIESA, C. R., “Codificación internacional y desarrollo progresivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad”, en C.R. Fernández Liesa (ed.), *La Protección Internacional de las Personas con Discapacidad*, Universidad Carlos III de Madrid/ BOE, Madrid, 2007.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R., “Desarrollos doctrinales y de la práctica internacional de protección de los derechos humanos en el siglo XIX”, en G. Peces-Barba Martínez, E. Fernández García, R. Asís Roig, F.J. Ansuátegui Roig et al, *Historia de los Derechos Fundamentales*, Vol. II, Dykinson, Madrid, 1998, pp. 547 a 578.
- FERRER LLORET, J., *Responsabilidad Internacional del Estado y Derechos Humanos*, Tecnos/ Universidad de Alicante, Madrid, 1998.
- GARZÓN CLARIANA, G., “El control internacional”. *R.E.D.I.*, n. 1, 1983, vol XXXV, pp. 9 a 28.
- GHANEA, N., “From UN Commission on Human rights to UN Human Rights Council: one step forward or two steps sideways?”, En *I.C.L.Q.*, 55 (3) July 2006.
- GODET, B., VIGNY, J.D., “La Suisse et la Commission des droits de l’homme de l’ONU”, En Marcelo G. Kohen (edit), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law/La promotion de la justice, des droits de l’homme et du règlement des conflits par le droit international*, Liber amicorum Lucius Caflisch, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2007, pp. 197-212.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratados o penas inhumanos y degradantes*, Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos. Monografías. Editorial Universidad de Granada, Granada, 1998.

- GORDON LAUREN, P., “‘To Preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings’: the journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council”, *H.R.Q.* 29, 2007.
- GUTTER, J., “Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead”, *H.R.L.R.*, 7: 1, Nottingham, 2007.
- HALPERIN, M.H., ORENTLICHER, D.F., “El Nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, *C.D.H.F.D.U.C.*, Anuario de Derechos Humanos, n. 03, Santiago de Chile, 2007.
- HAMPSON, F. J., “An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machine”, *H.R.L.R.*, Vol. 7: 1, Nottingham 2007.
- HOEHNE, O., “Special Procedures and the new Human Rights Council. A need for Strategic Positioning”, *E.H.R.R.*, Vol. 4, n. 1, Feb 2007, disponible en <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V4N1/Hoehne.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2011.
- GODET, B., “Complaint Procedure”, En Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- HANNUM, H., “Reforming the Special procedures and mechanisms of the Commission on Human Rights”, En *H.R. L.R.*, 7:1, 2007.
- HUSAK, T., “In defense of the United Nations Special Procedures”, En Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- HEYNS, C., PADILLA, D., ZWAAK, L., “A schematic comparison of regional human rights system: an update”, *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, Vol. 3, n. 4, São Paulo, Jun 2006.
- HUMPHREY, J., *No distant millennium. The International Law of Human Rights*. UNESCO, Paris, 1989.

- HUSAK, T., "In defense of the United Nations Special Procedures", En Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- ISHR/F.E.S., *A new chapter for human rights: a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, Ginebra, Junio 2006.
- ISMAIL, R., "The United Nations in the Twenty-First Century: Prospects for Reform", En V. Mehta, *The United Nations and Its Future in the 21st Century*, Spokesman for Action for UN Renewal, Nottingham, 2005.
- JOHNSTON, R. L., "Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body", *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham 2007.
- JOOSTEN, V., "The UN human rights council at work: a provisional appraisal of the Council's institution-building work", *S.D.*, Vol. LXII, 2009, n. 1.
- KALĪN, W., JIMÉNEZ, C., *Reform of the UN Commission on Human Rights. Study Commissioned by the Swiss Ministry of Foreign Affairs*, Institute of Public Law, University of Bern, Bern/Geneva, 30 August 2003.
- KALĪN, W., KUNZLI, J., *The Law of International Human Rights Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- KEMILEVA, K., LEE, B., MAHON, C., SIDOTI, C. y CLAPHAM, A., "Expertise in the Human Rights Council. A policy paper prepared under the auspices of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights", ADH, Ginebra, Junio 2010.
- KOPELMANAS, L., "Le contrôle international", *R.C.A.D.I.*, tomo II, 1950.
- KRASNER, S. D., "Sovereignty (history of the concept)", *F.P.*, Enero 2001.

- LADOR, Y., "The Role of Non- Governmental Organisations", en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- LEMPINEN, M., *Challenges facing the system of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku/Abo, 2001.
- LEMPINEN, M., SCHEININ, M., *The New Human Rights Council: the First Two Years*, Substantive Report of the Workshop organized by the European University Institute, Instituto Affari Internazionali, Institute for Human Rights at Abo Akademi University, European University Institute, Villa Schifanoia, La Cappella, 7-8 Noviembre 2007.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., "El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU: ¿una reforma cosmética?", En *R.E.D.I.*, Vol. 58, Nº 1, 2006.
- MANIEVA, S., y CHAUVILLE, R., "Analytical Assessment of the Universal Periodic Review 2008-2010", UPR-INFO, 2010, disponible en: www.upr-info.org, consultado el 04 de febrero de 2011.
- MCMAHON, E., "Herding Cats and Sheep: Assessing State and Regional Behaviour in the Universal Periodic Review Mechanism of the United Nations Human Rights Council", July 2010, disponible en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/McMahon_Herding_Cats_and_Sheeps_July_2010.pdf, consultado el 10 de enero de 2011.
- MANALO, E. A., "A Personal View on the Institution-Building Process Focusing on Rules of Procedure and Working Methods", en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- MARIE, J.B., *La commission des droits de l'homme de l'O.N.U.*, Editions A. Pedone, Paris, 1975.

- MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., “Reforma del Sistema de Tratados sobre Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas”, En E.D.E./M.A.E.C.E., *La protección de los derechos humanos*, C.E.D.E., n. 34, 2008.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *Derecho Internacional Público (Parte General)*. Trotta, Madrid, 2005.
- MARTÍNEZ ALVARADO, C. R., “Agenda and Annual Programme of Work”, en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- MATIYA, J., “Repositioning the international human rights protection system: the UN Human Rights Council”, *C.L.B.*, Vol. 3, n. 2, June 2010.
- MERLE, M. “Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des États membres”, *A. F.D.I.*, 1959.
- MERTUS, J., *The United Nations and Human Rights: a guide for a new era*, Routledge, 2nd edition, London, 2009,
- MÜLLER, J.W., *The reform of the United Nations*, Oceana Publications, New York, 1992.
- NADER, L., “El papel de las ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU”. *R.I.D.H.-SUR*, n. 7, año 4, 2007, p. 7-27. Disponible en: www.surjournal.org, consultado el 15 de julio de 2011.
- NOVOSSELOFF, A., “L’ONU ou La Réforme Perpétuelle”, *A.F.D.I.*, 2004, Paris, pp. 535-544.
- OACNUDH/ INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, *Human Rights in the Administration of Justice: a manual on Human Rights for judges, prosecutors and lawyers*, Profesional Training Series N. 9, United Nations, Nueva York / Ginebra, 2003.
- OBEMBO ESQ., J.P., “Recreating the Human Rights Commission with only a name change while replicating its main flaw”, in: *Humanitaires*

Völkerrecht: *Informationsschriften* / J.I.L.P.A.C., Volume 20, No. 2, Bochum 2007.

- O'FLAHERTY, M., O'BRIEN, C., "Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A Critique of the Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body", *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham 2007.
- ONU, *Working with the United Nations Human Rights Programme. A handbook for civil society*, OACNUDH, New York and Geneva, 2008.
- _____, *Manual de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* (borrador), CH/NONE/2006/158, junio 2006.
- _____, *Procedimientos para presentar denuncias*, Folleto Informativo n. 7 (Rev. 1). OACNUDH, Ginebra, OACNUDH, 2003.
- _____, *Servicios de Asesoramiento y de Asistencia Técnica en Materia de derechos Humanos*, Folleto informativo n. 3 (Rev. 1), Oficina del Alto Comisionado, Ginebra, 1997.
- _____, *United Nations Action in the Field of Human Rights*, ST/HR/2/Rev.4, Centro de Derechos Humanos, Ginebra, 1994.
- ONUF, N. G., PETERSON, V. S., "Human Rights from an International Regimes Perspective". *J. I. A.*, v. 38, 1984.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 13ª Edición, 2009.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., LLAMAS CASCÓN, A., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid / B.O.E., Madrid, 1999.
- PIOVESAN, F., "Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano", *Boletim NDH*, D.D.P.U.C.R.J., n. 02, Rio de Janeiro, Jan/Dez 2006.

- PIOVESAN, F., *Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, Max Limonad, São Paulo, 2002.
- RAJAGOPAL, B., "Lipstick on a caterpillar? Assessing the new U.N. Human Rights Council through historical reflection", En *B.H.R.L.R.*, Vol. 13, 7, 2007.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid 2006.
- ROMANA ALLEGRI, M., *Le Organizzazioni internazionali. Strategie e strumenti della comunità internazionale*, Casa editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 2002.
- SAMSON, K. T., Human Rights Co-ordination within the UN System, En P. Alston (edit.), *A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- SANAHUJA, J.A., "Reforma de Naciones Unidas: la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo", En MESA, M. y GONZÁLEZ BUSTELO, M. (coordinadoras), *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo*, Anuario CIP 2006, Icaria/CIP, Barcelona/Madrid, 2006.
- SCHERMES, H. G., BLOKKER, N., M., *International Institutional Law – Unit within diversity*, Third revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston, 1997.
- SHIHAB, M., "Organization of the Islamic Conference", en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier, Amsterdam, Vol. III, 1997.
- SCANNELLA, P. y SPLINTER, P., "The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled", *Human Rights Law Review*, Vol. 7, 1, Nottingham, 2007.
- SCHMIDT, M., "United Nations", En D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran (edit), *International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2010.

- SCHOPP-SCHILLING, H. B., "Treaty Body Reform: the Case of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women", En *H.R.L.R.*, Vol. 7: 1. Nottingham, 2007.
- SCHRIJVER, N., "The UN Human Rights Council: a new 'society of the committed' or just old wine in a new bottle?", *L.J.I.L.*, n. 20, v. 4, 2007, pp. 809-823.
- SEUFFERT-BARR, N., "Hacia una claridad de objetivos en la labor de la ONU", *R.C.O.N.U.*, Diciembre de 1993, Vol. XXX, N. 4.
- SHAW, M.N., *International Law*, 1947, Cambridge University Press, 5a. Ed., 2003.
- STEINER, H., "International protection of human rights", En M. D. Evans, *International Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Nueva York, 2006.
- TERLINGEN, Y., "The Human Rights Council: A New Era in UM Human Rights Work?", *E.I.A.*, Vol. 21, 2, 2007.
- TISTOUNET, E., "Facts and figures", en Lars Müller (edit.), *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, Swiss Human Rights Books, Ginebra, 2007.
- TISTOUNET, E., "From Commission on Human Rights to Human Rights Council: Itinerary of a Reform Process", En W. Kalin, C.A. Spenlé, R. Kolb et al., *International Law, Conflict and Development*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010.
- TOLLEY JR., H., *The U.N. Commission on Human Rights*, Westview Special Studies in International Relations, Westview Press/Boulder, Boulder (Colorado) and London, 1987.
- TRINIDAD NÚÑEZ, P., *El niño en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.

- TRUYOL Y SERRA, A., *La Sociedad Internacional*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- UPTON, H., "The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges", *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham, 2007.
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *La Responsabilidad Internacional de Naciones Unidas. Fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, IDHBC/DYKINSON, Madrid, 2002.
- VALENCIA VILLA, A., "Los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos", En C. Martín, D. Rodríguez – Pinzón, J.A. Guevara, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Universidad Iberoamericana/ A.D.H.D.I.W.C.L., American University / Distribuciones Fontamara, México D.F., 2004
- VALTICOS, N., "Contrôle. Aperçu général", En R.J. Dupuy, *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/ Boston/London/, 2éme édition, 1998.
- VERHOEVEN, S., "The UN High-level Panel Report and the proposed institutional reform of the UN: would the UN be ready to face the new challenges?", *I. L. F.*, 7 (2), 2005
- TISTOUNET, E., "From Commission on Human Rights to Human Rights Council: Itinerary of a Reform Process", En W. Kalin, C.A. Spenlé, R. Kolb at al., *International Law, Conflict and Development*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010.
- VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, Madrid, 2002.
- VILLAN DURÁN, C., "El Futuro del Sistema de Protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas", En F. M. Mariño Menéndez, *Balance y Perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, UC3M/B.O.E., Madrid, 1996.

- YANSHUO, N., "UN Moves to Reclaim Spotlight", *B.R.*, Vol. 48, Beijing Mar 31, 2005.
- WEBER, A., *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, A. Pedone, Paris, 2008.
- WESCHLER, J., "Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: Avances y Retrocesos en la Creación de su Diseño Institucional", C.D.H.F.D.U.C., *Anuario de Derechos Humanos*, n. 4, año 2008.
- ZANGHI, C., "La reforma de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial 2005: El nuevo Consejo de Derechos Humanos", En *R.E.D.I.*, Vol. 57, Nº 2, 2005.

Informes y artículos elaborados por ONGs:

- HUMAN RIGHTS WATCH, "Reeducation Through Labor in China", <http://www.hrw.org/legacy/campaigns/china-98/laojiao.htm>, consultado el 23 de mayo de 2011.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Curando el síndrome de la Selectividad. La Revisión del 2011 del Consejo de Derechos Humanos*, Human Rights Watch, New York, June 2010, ISBN: 1-56432-646-2.
- ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 3, Geneva, Julio 2011.
- ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/4, Geneva, April 2011.
- ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 1 / 4, Geneva, January 2011.
- ISHR, *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 3/3, Geneva, October 2010.
- ISHR. *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 2/3, Geneva, July 2010.

- ISHR. *Human Rights Monitor Quarterly*, Issue 1/3, Geneva, April 2010.
- ISHR, *Human Rights Monitor Series*, Human Rights Council Advisory Committee 4th Session, Session Overview, 25-29 January 2010.
- ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 67/2009, Ginebra, 2009.
- ISHR, *Human Rights Monitor Series*, Human Rights Council Advisory Committee 3rd Session, Session Overview, 3-7 August 2009.
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Analytical Overview, Human Rights Council, 11th Session, 2-19 June 2009.
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Analytical Overview, Human Rights Council, 10th Session, 2009.
- ISHR, *Human Rights Monitor 08*, n. 66/2008, Geneva, 2008.
- ISHR, *Human Rights Monitor Series*, Human Rights Council Advisory Committee 1st Session, Session Overview, 4-15 August 2008.
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Analytical Overview, Human Rights Council, 9th Session, 2008.
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Eight Session, Session Overview, 2 to 18th June 2008.
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Seventh Session 03 to 28th March 2008 Analytical Overview.
- ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 65/2007, Ginebra, 2007.
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session (complete) Session Overview, 10 to 28th September 2007 (First Part) and 10-14th December 2007 (Second part).
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Sixth Session First Part Session Overview, 10 to 28th September 2007.

- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Fourth Session Overview, 2007.
- ISHR. *Human Rights Monitor*, n. 64/2006, Ginebra, 2006.
- ISHR, *Council Monitor*, Human Rights Monitor Series, Second Session Preliminary Overview, 2006.
- ISHR. SIDOTI, C., y CALACOURAS, N., Overview of the First Session (Geneva 19to 30 June 2006), ISHR, 2006.

Noticias de periódicos:

- The Guardian, "UN Torture Investigator refused entry to Zimbabwe", disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2009/oct/29/zimbabwe-blocks-un-torture-investigator>, consultado el 27 de junio de 2011.
- Al Jazeera, "Zimbabwe deports UN Rightht expert", disponible en:
- <http://english.aljazeera.net/news/africa/2009/10/200910295363813964.html>, consultado el 27 de Julio de 2011.
- NEW YORK TIMES, The Lost UN Summit Meeting (Editorial). Artículo del periódico. New York, N.Y, 14 de septiembre de 2005, pg. A28

ANEXOS

Anexo I - Cuadro Esquemático con las Principales Diferencias entre la Comisión y el Consejo respecto a la Naturaleza y las Funciones de ambos órganos:

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS	CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Estatuto del Órgano	
Órgano subsidiario del Consejo Económico y Social. Creado en 1946, por la Resolución 5(l), del ECOSOC.	Órgano subsidiario de la Asamblea General. Creado en 2006, por la Resolución 60/251, de la Asamblea General. Dentro de 5 años contados a partir de la creación del Consejo, la Asamblea revisará su status.
Número de Sesiones Realizadas al Año	
Órgano temporal: la Comisión se reunía una vez al año, por un período de sesiones que duraba 6 semanas.	Órgano semi-permanente: el nuevo Consejo se encuentra al menos 3 veces al año, por un tiempo total no inferior a 10 semanas. Además, goza de bastante flexibilidad para convocar sesiones especiales.
Funciones	
Amplias funciones relacionadas a: promoción del respeto por los derechos humanos; prevención de su violación; tratamiento de situaciones de emergencia; supervisión del trabajo de la Oficina del Alto Comisionado; protección de los derechos humanos en general.	Las mismas de la Comisión de Derechos Humanos, y además la realización del Examen Periódico Universal. Se mantienen como aportes de la Comisión los procedimientos especiales y el mecanismo de denuncias que, sin embargo, serán examinados y revisados por el Consejo en su primer año de funcionamiento en los términos de la Resolución 60/251.

Anexo II - Cuadro Esquemático con las Principales Diferencias entre la Comisión y el Consejo respecto a los miembros:

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS	CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Número de Miembros	
53 miembros	47 miembros
Tiempo del mandato	
3 años, sin límites a la reelección	3 años, prohibida la reelección inmediata después de 2 mandatos consecutivos
Órgano que elige los miembros	
ECOSOC (54 miembros)	Asamblea General (192 miembros)
Método de selección de los miembros	
Miembros seleccionados por aclamación de los grupos o por la mayoría de los 54 Estados miembros presentes y votantes	Elecciones directas, individuales y secretas. Necesidad de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea General (97 votos) para resultar elegido.
Criterios a tomarse en cuenta para selección de los miembros	
Ninguno	Contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos; promesas y compromisos asumidos por los candidatos.
Compromisos de los Estados Miembros	
Ninguno	Mantener los estándares más altos en promoción y protección de los derechos humanos; cooperar ampliamente con el Consejo; ser revisado por el Examen Periódico Universal durante su mandato
Suspensión de la condición de miembro	
No estaba prevista	Suspensión de Estados miembros que

	cometan graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos durante el mandato con 2/3 de los votos de los Estados presentes y votantes de la A.G.
--	---

Anexo III - Cuadro Explicativo del Examen Periódico Universal:

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL
Antecedentes en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas
No existía tal mecanismo en el sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, por lo que se se considera actualmente la gran novedad del Consejo. No obstante, sí existen antecedentes de mecanismos similares en otras organizaciones internacionales, tales como la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), la NEPAD (La Nueva Alianza para el Desarrollo de África) y la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y un incipiente mecanismo de informes en la misma Comisión de Derechos Humanos.
En qué consiste
Es una de las más importantes propuestas para combatir la politización y consiste en el escrutinio periódico de la situación del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de la universalidad de los países miembros de la ONU.
Periodicidad del Examen
En su primer ciclo, el EPU examinó 48 Estados al año, de manera que el ciclo de revisión para los Estados era de cada 4 años y medio. Con la revisión del funcionamiento del Consejo, los ciclos fueron ensanchados para 4 años y medio.
Objetivos
Mejorar la situación de los derechos humanos en el terreno; cumplimiento por parte de los Estados de sus compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos; fortalecer la capacidad del Estado examinado y la asistencia técnica; intercambio de mejores prácticas entre los Estados y otros actores interesados; apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos; fomento a la plena cooperación del Estado con el Consejo, con otros órganos de derechos humanos y con la OACNUDH.
Parámetros de Evaluación
La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos de los que el Estado en cuestión es parte; las promesas y compromisos que hayan asumido voluntariamente los Estados, incluidas las presentadas por ocasión de su candidatura al Consejo.

Información objetiva y fidedigna
La documentación utilizada para el Examen será obtenida de dos fuentes: 1) del Estado: elaboración de un informe, que debe seguir las directrices generales adoptadas por el Consejo, preferiblemente debe ser fruto de un amplio proceso de consulta a nivel nacional y que no debe exceder las 20 páginas; 2) de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: a) compilación de informaciones oriundas de informes de órganos de tratados, procedimientos especiales y otros documentos oficiales de la ONU (máximo 10 página); b) Resumen de informaciones presentada por otros interlocutores (como ONG, INDH y demás actores relevantes), máximo 10 páginas.
Etapas del Examen
El Examen es realizado por un Grupo de Trabajo compuesto por los 47 miembros del Consejo, que se encontrará tres veces al año en sesiones específicas para realizar el EPU. Se seleccionan por sorteo tres relatores entre los miembros del Consejo (troika), quienes están encargados de redactar el documento final. El Estado examinado puede vetar un relator y/o exigir que uno de los tres relatores sea de su mismo Grupo Regional. Cada Estado será evaluado por un período de aproximadamente 4 horas y media (3h para el examen, 1h para el resultado y media hora para aprobación del informe), en lo que se denominó “diálogo interactivo”. El EPU obedece a las siguientes etapas: presentación del informe por el Estado; preguntas y comentarios por parte de los miembros del Consejo; respuestas por parte del Estado; presentación de un documento final con recomendaciones; comentarios del Estado y/o respuesta a nuevas preguntas; comentarios de otros actores (incluye ONG); adopción del documento final.
Documento Final
Contiene un resumen de las actuaciones del proceso de examen, además de eventuales compromisos voluntarios presentados por el Estado, conclusiones y/ o recomendaciones. Las recomendaciones son identificadas como aceptadas (cuentan con el apoyo del Estado) y rechazadas (con las cuales el Estado no esta de acuerdo).
Implementación y Seguimiento
El principal responsable por aplicar el resultado del EPU es el Estado. Al analizar el resultado del EPU, el Consejo decidirá si se necesitan medidas de seguimiento concretas. El siguiente examen periódico al que se someta el Estado debe centrarse en la aplicación del resultado del examen anterior. La comunidad internacional apoyará a implementar recomendaciones de asistencia técnica.

Anexo IV- Cuadro explicativo de la revisión de los procedimientos especiales ante el nuevo Consejo de Derechos Humanos:

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES ANTE EL NUEVO CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Revisión de los antiguos mandatos
Todos los mandatos fueron renovados hasta la fecha en que tengan que ser examinados por el Consejo de Derechos Humanos en el marco de su programa de trabajo. De los 40 mandatos existentes, los únicos que no se renovaron fueron Cuba y Bielorrusia.
Criterios para revisión de los mandatos
Criterios para conseguir mejoras en los procedimientos especiales: identificación de vacíos temáticos; evaluación de la adecuación de la estructura utilizada por el mandato (actual o futuro) para responder a la preocupación que dio origen al mandato; evitar la duplicación de tareas; equilibrio en la atención a la violación de todos los derechos humanos a la hora de asignar mandatos temáticos; búsqueda de la coherencia en el sistema.
Criterios para seleccionar candidatos
Criterios generales: conocimientos especializados; experiencia en la esfera del mandato; independencia; imparcialidad; integridad personal; objetividad. Además, están algunas restricciones a la elegibilidad del candidato: no se pueden acumular el mandato con cargos incompatibles con el mandato (por ejemplo, cargos de decisión en gobierno y organizaciones o ejercicio simultáneo de otro cargo de derechos humanos).
Procedimiento de selección de titulares de mandatos
Se establece la creación de una lista pública elaborada y actualizada por la OACNUDH con nombres e información de candidatos a titulares de mandato. También se establece un Comité Consultivo (compuesto de 5 miembros, cada uno indicado por un grupo regional) para seleccionar nombre (s) en esta lista y presentarlos al presidente del Consejo, quien selecciona un candidato por vacante y lo presenta al Consejo para aprobación. Con la revisión del 2011, se introduce el requisito de presentación de una carte de motivación y la realización de entrevista a los candidatos finales.
Duración de mandatos
Definición previa del tiempo de los mandatos: 3 años para procedimientos temáticos y 1 año para mandatos por países.

Código de conducta
En la 6ª sesión ordinaria del Consejo se aprueba un código de conducta que especifica las reglas y principios que deben regir el comportamiento de los titulares de mandato.

Anexo V- Cuadro comparativo entre el procedimiento 1503 en la Comisión de Derechos Humanos y el procedimiento de denuncias en el nuevo Consejo de DDHH:

PROCEDIMIENTO 1503 BAJO LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS	NUEVO PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA ANTE EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Base Legal	
Resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC, de 27 de mayo de 1970, modificada por la Resolución 2000/3 (ECOSOC), de 16 de junio de 2000.	La Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007, acoge la legislación que ya existía.
Objeto de apreciación	
Cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.	Se mantiene.
Confidencialidad	
Todo el proceso de examen de las denuncias era confidencial.	Se mantiene.
Información accesible al autor de la denuncia	
Notificación inicial de que el estado estaba siendo procesado bajo el procedimiento 1503.	El autor de la denuncia es notificado: cuando se registra la denuncia; cuando la comunicación es considerada inadmisibile por uno de los Grupos de Trabajo; cuando la comunicación esté pendiente en uno de los Grupos de Trabajo; cuando el Consejo de Derechos Humanos adopte el resultado final.
Requisitos de admisibilidad de las denuncias	
Descripción fáctica de las violaciones;	Prácticamente los mismos requisitos, con la

<p>agotamiento de los recursos internos (o probar ineficacia o demora injustificada de los recursos internos); el que el Estado denunciado no sea objeto de examen bajo un procedimiento público de la Comisión; el asunto no cae dentro del mandato de ninguno de los procedimientos especiales de la Comisión; no existía la posibilidad de presentar la denuncia a un órgano de monitoreo de un tratado ratificado por el Estado denunciado; el autor de las denuncias no puede tener motivaciones políticas ni hacer referencias ofensivas al Estado; el autor de las denuncias no era anónimo ni se basaba exclusivamente en informes de prensa para denunciar el caso.</p>	<p>diferencia que sólo rechaza las comunicaciones si las denuncias ya están siendo objeto de apreciación por un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento análogo (y no por el sólo hecho de que por su naturaleza las denuncias podían ser examinadas por los mecanismos de derechos humanos referidos).</p>
Responsables por el examen de las denuncias	
<p>La denuncia es tratada por dos Grupos de Trabajo: sobre Comunicaciones (examen inicial de admisibilidad de las comunicaciones recibidas) y Grupo de Trabajo sobre Situaciones (elabora informe con base en material elaborado por el Grupo anterior, decidiendo qué situaciones presenta a la Comisión para consideración de esta última).</p>	<p>La estructura se mantiene muy parecida, con la diferencia que los Grupos de Trabajo se encontrarán más frecuentemente que antes y también que surge la obligación de justificar sus decisiones.</p>
Plazo para que el Estado envíe información	
<p>No existía.</p>	<p>El Estado se esforzará al máximo para proporcionar una respuesta dentro de los tres meses siguientes a la formulación de las solicitudes.</p>
Identidad del peticionario	
<p>El Estado tomaba conocimiento de la</p>	<p>El autor de la denuncia puede solicitar que</p>

identidad del autor de las denuncias.	no se dé a conocer al Estado su identidad.
Medidas que el Consejo puede adoptar	
1) dejar de examinar la situación porque su examen ya no se justifica; 2) mantener la situación bajo estudio, solicitando al Estado examinado más información; 3) mantener la situación bajo estudio, nombrando un experto independiente para que la siga más de cerca; 4) trasladar el estudio de la situación a un examen público.	Las mismas, pero además recomendar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preste cooperación técnica, asistencia para el fomento de la capacidad o servicios de asesoramiento al Estado interesado

Anexo VI - Cuadro comparativo entre la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos:

SUBCOMISIÓN DE DDHH	COMITÉ ASESOR DEL CDH
Órgano de que es subsidiario	
Comisión de Derechos Humanos	Consejo de Derechos Humanos (CDH)
Funciones	
Realizar estudios sobre cuestiones de derechos humanos; formular para prevenir cualquier tipo de discriminación relativa a los derechos humanos, a las libertades fundamentales y a la protección de las minorías; otra función que le fuera solicitada. A partir del 2000, empezó un proceso para disminuir sus poderes para adoptar resoluciones y decisiones.	Proveer conocimientos especializados al CDH, en los términos que éste los solicite. En general se centra en la realización de estudios e investigaciones. Tiene menos autonomía que su antecesora, ya que su actividad está estrechamente vinculada a lo que le solicita el Consejo.
Miembros	
26 miembros independientes, que actúan a título personal y que son seleccionados según el criterio de distribución geográfica equitativa.	18 expertos independientes, que actúan a título personal y que son seleccionados según el criterio de distribución geográfica equitativa.
Mandato	
Mandatos de 4 años, sin límite para reelección.	Mandatos de 3 años, sólo una reelección.
Criterios para selección de los miembros	
Expertos independientes, pero no había criterios claros.	Criterios técnicos y objetivos para seleccionar los miembros en los términos de la Decisión 6/102, del CDH.
Período de sesiones	

1 sesión anual, durante un período de 3 semanas	2 sesiones anual, que suman 10 días laborales al año
---	--

Anexo VII - Cuadro comparativo de la agenda de la Comisión de Derechos Humanos con la agenda del nuevo Consejo¹²⁸³:

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS	CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Temas incluidos en la Agenda de Trabajo	
<p>Los temas de la agenda de la Comisión eran: 1) Elección de la Mesa; 2) Aprobación del programa; 3) Organización de los trabajos del período de sesiones; 4) Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos; 5) El derecho de los pueblos a la libre determinación y su aplicación a los pueblos sometidos a dominación colonial o extranjera o a ocupación extranjera; 6) El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas de discriminación; 7) El derecho al desarrollo.; 8) Cuestión de la violación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina; 9) Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo: a) Cuestión de los derechos humanos en Chipre; b) Procedimiento establecido en virtud de la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo</p>	<p>Los 10 temas incluidos en la agenda del Consejo son:</p> <p>1) las cuestiones de organización y procedimiento;</p> <p>2) el Informe anual del ACNUDH e informes de la OACNUDH y del Secretario General;</p> <p>3) promoción y protección de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo;</p> <p>4) situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo;</p> <p>5) órganos y mecanismos de derechos humanos;</p> <p>6) Examen Periódico Universal;</p> <p>7) Situación de derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados;</p> <p>8) seguimiento y aplicación de la</p>

1283 Para la agenda de trabajo del Consejo punto V. de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos sobre agenda y marco para el programa de trabajo. NACIONES UNIDAS, Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 5/1 sobre la Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, op. cit. Para agenda de la Comisión de Derechos Humanos, ver NACIONES UNIDAS, Comisión de Derechos Humanos, *Programa Reestructurado de la Comisión de Derechos Humanos*, decisión 1998/84 de la Comisión de Derechos Humanos, de 24 de abril de 1998, disponible en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/2848af408d01ec0ac1256609004e770b/1f3b61daeff0a6cd802566cd006048ad?OpenDocument#84>, consultado el 20 de julio de 2008.

<p>Económico y Social; 10) Los derechos económicos, sociales y culturales; 11) Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de: a) La tortura y la detención; b) Las desapariciones y las ejecuciones sumarias; c) La libertad de expresión; d) La independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad; e) La intolerancia religiosa; f) Los estados de excepción; g) La objeción de conciencia al servicio militar; 12) Integración de los derechos humanos de la mujer y perspectiva de género: a) La violencia contra la mujer; 13) Derechos del niño; 14) Grupos e individuos especiales: a) Trabajadores migrantes; b) Minorías; c) Éxodos en masa y personas desplazadas; d) Otros grupos e individuos vulnerables; 15) Cuestiones indígenas; 16) Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: a) Informe y proyectos de decisión; b) Elección de miembros; 17) Promoción y protección de los derechos humanos: a) Situación de los Pactos internacionales de derechos humanos; b) Defensores de los derechos humanos; c) Información y educación; d) Ciencia y medio ambiente; 18) Buen funcionamiento de los mecanismos de derechos humanos: a) Órganos creados en virtud de los tratados; b) Instituciones nacionales y arreglos regionales; c) Adaptación y fortalecimiento de los mecanismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos; 19) Servicios de asesoramiento y cooperación técnica en materia de derechos humanos; 20) Racionalización de la labor de la Comisión; 21) a) Proyecto de programa</p>	<p>Declaración y Programa de Acción de Viena;</p> <p>9) Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban;</p> <p>10) asistencia técnica y fomento de la capacidad.</p>
--	---

provisional del [...] período de sesiones de la Comisión; b) Informe de la Comisión al Consejo Económico y Social sobre los trabajos de su [...] período de sesiones.	
---	--

Anexo VIII - Cuadro comparativo de los métodos de trabajo y participación de ONG y otros actores:

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS	CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Métodos de Trabajo	
<p>-Reunión anual con duración de 6 semanas.</p> <p>-Ejemplo de métodos de trabajo: reuniones para informes o consultas informales sobre potenciales resoluciones o decisiones; reuniones informales abiertas; reuniones de organización; realización de debates, seminarios; posibilidad de adoptar recomendaciones y conclusiones; el quórum para aprobación de una decisión es la mayoría simple de los miembros presentes y votantes.</p>	<p>-Al menos 3 períodos de sesiones al año, siendo que la suma de los tres periodos no puede ser inferior a 10 semanas. Flexibilidad para convocar sesiones especiales.</p> <p>-Se mantienen básicamente iguales los demás métodos de trabajo.</p>
Participación de las ONG, de las INDH y de los observadores	
<p>-Se utilizaban las reglas de la Resolución 1996/31 de 25 de julio de 1996 y las prácticas desarrolladas a lo largo de los años en la Comisión.</p>	<p>-Se mantienen las reglas que ya existían, incluidas las que se desarrollaron con la práctica. -Se añade la posibilidad de participación de las ONG, las INDH y los observadores en reuniones y consultas informales.</p>

MENCIÓN EUROPEA

Introdução:

As Nações Unidas, organização surgida em 1945 com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais, desde a sua fundação estabeleceu entre seus pilares a proteção dos direitos humanos –terceiro princípio da Organização-, dando início a um sistema de proteção de tais direitos no âmbito internacional, até então inexistente. Dito sistema foi, à época, considerado revolucionário, na medida em que pela primeira vez se outorgou aos direitos humanos um lugar na agenda internacional, mitigando a então quase absoluta soberania estatal e permitindo uma fiscalização da conduta do Estado em seu próprio território. Como órgão central deste sistema, encontrava-se a Comissão de Direitos Humanos, inicialmente estabelecida com o objetivo de redigir instrumentos internacionais de direitos humanos, mas que com o passar dos anos foi ampliando seu rol de atividades, até chegar a realizar tarefas de controle.

A Comissão de Direitos Humanos funcionou durante 6 décadas (desde 1946 até 2006) e neste período esteve encarregada de promover o respeito aos direitos humanos em todo o mundo, estimulando a cooperação internacional em relação a esses direitos, investigando e denunciando as violações em países específicos e ajudando-os a fortalecer sua capacidade interna referentemente aos direitos humanos. Nos últimos anos, entretanto, acusava-se a Comissão de uma perda crescente de credibilidade e profissionalismo, devido à excessiva “politização” do seu funcionamento e a uma suposta diminuição da sua capacidade para remediar violações graves de direitos humanos. Nas palavras de NOWAK: “(...) one of the explicit purposes of this reform of the UN human rights system was to depoliticize the

Commission (...)”¹²⁸⁴. Da mesma forma, como explica BONET PÉREZ: “La decisión de crear un Consejo de Derechos Humanos para sustituir a la Comisión de Derechos Humanos es el resultado de un compromiso específico de los Jefes de Estados Miembros de la ONU, reunidos entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005 (...) Tal acuerdo es consecuencia, más que probablemente, del estado de opinión constatable por esas fechas del déficit de credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos tras decenios de funcionamiento”¹²⁸⁵.

Os principais argumentos utilizados pelos detratores do citado órgão se concentravam na necessidade de modificar a sua composição, já que, na opinião de alguns, em muitos casos a adesão à condição de membro da Comissão servia não para fortalecer os direitos humanos, mas para proteger os membros das críticas sobre essa matéria, ou ainda como plataforma de ação para atacar outros países.

Paralelamente a este debate sobre a necessidade de reestruturar o principal órgão da ONU para os direitos humanos, a própria Organização das Nações Unidas passava por um projeto de revisão de toda a sua estrutura, com o objetivo de deixá-la mais ágil e eficaz para responder aos novos desafios do século XXI. O resultado do processo de revisão no âmbito dos direitos humanos teve como consequência a criação de um novo órgão: O Conselho de Direitos Humanos, que começou a funcionar em junho de 2006 e recebeu como desafio a tarefa de construir um sistema de proteção desses direitos com base nos avanços da Comissão, superando os problemas de que esta padecia,

¹²⁸⁴ NOWAK, M., “The need for a world court of human rights”, *H.R.L.R.*, Vol. 7, 1, Nottingham, 2007, p.251.

¹²⁸⁵ BONET PÉREZ, J., “De la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos: entre la continuidad y el cambio”, En Antonio Blanc Altemir (edit). *El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional*, Tecnos/ Universidad de Lleida/Asociación para las Naciones Unidas en España, Madrid, 2009, p. 135.

principalmente no que concerne à sua politização e ao excesso de parcialidade nas decisões.

O Conselho de Direitos Humanos foi idealizado para significar um avanço, no que diz respeito à sua antecessora, em diversos sentidos, tais como: maior visibilidade política, reuniões mais freqüentes; existência de procedimentos para eleição e manutenção de seus membros; e, principalmente, a introdução de um novo mecanismo conhecido como Revisão Periódica Universal. Como explica BOYLE: “(...) at the outset, a number of features of the Council should be mentioned which, taken together, may give rise to some optimism for its prospect of strengthening international human rights protection. First, the new body is established as a subsidiary organ of the General Assembly, whereas the former Commission was one of a number of subsidiary bodies of ECOSOC. This enhanced status for the Council is intended to, and should have, the effect of making its deliberations more authoritative, visible, and influential within the United Nations as well as outside it. (...) Secondly, the Council is virtually a standing body; it is required to meet for 10 weeks per year at least three sessions with the option of holding special sessions at the request of a third of its membership. In contrast, the Commission on Human Rights met for a single six-week session each year. Thirdly, the Council has been given a new task of immense potential, that of establishing and conducting for all states a peer review system, the Universal Periodic Review (UPR), in respect of their human rights obligations and commitments”¹²⁸⁶.

Em seus cinco primeiros anos de funcionamento, produziu-se uma etapa inicial de construção institucional, em que foram definidos os mecanismos e procedimentos a serem utilizados pelo novo órgão. Nesse sentido, tanto foram extintos quanto criados órgãos subsidiários, além do que foram revisados os

¹²⁸⁶ BOYLE, K., “The United Nations Human Rights Council: origins, antecedents, and its prospects”, En Kevin Boyle (edit), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford University Press, Nueva York, 2009, p. 12.

mandatos dos relatores especiais e começou a funcionar um novo mecanismo – a Revisão Periódica Universal.

Por tudo isso, a realidade fática que motivou o presente estudo foi a *extinção da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, no ano de 2006, e sua substituição por um Conselho de Direitos Humanos*, no contexto da reforma das instituições da ONU. Neste sentido, o estímulo para escrever este trabalho nasceu tanto da atualidade do tema – o Conselho foi criado em 2006 e acaba de completar seus cinco primeiros anos de existência – quanto da importância de se refletir sobre as razões para a extinção do sistema antigo e criação do novo; assim como estudar os seus primeiros cinco anos de existência e, desde a análise de sua prática, tratar de ver os avanços produzidos na matéria em comparação à Comissão.

Com efeito, apesar de a proteção dos direitos humanos na ONU ser um assunto amplamente abordado pela doutrina desde há muitas décadas, a reestruturação institucional do principal órgão de direitos humanos desta organização, neste início do Século XXI, justifica que se revise o tema, com o olhar voltado especificamente para a efetividade das modificações introduzidas no novo órgão. Com efeito, não devemos nos esquecer de que, ao rever um de seus eixos centrais – os direitos humanos – inevitavelmente se vê afetada de alguma maneira a própria totalidade do sistema das Nações Unidas.

Destarte, nosso objetivo neste trabalho é descrever a transição institucional do principal órgão de direitos humanos das Nações Unidas, apresentando as particularidades do Conselho de Direitos Humanos com relação à sua antecessora e analisando os feitos mais relevantes que marcaram seus primeiros cinco anos de atividade.

Para tanto, na Primeira Parte, essencialmente contextualizadora, explicaremos no Capítulo 1 o mecanismo de controle no âmbito do Direito Internacional, elencaremos as particularidades do controle internacional na área dos direitos humanos e apresentaremos o sistema das Nações Unidas para a promoção e proteção dos direitos humanos vigente até 2006. Em seguida, o Capítulo 2 se centrará na análise dos processos de mudança pelos quais tem passado a Sociedade internacional desde a criação das Nações Unidas até hoje, ressaltando as razões que conduziram o movimento para a reforma da ONU, em especial no âmbito dos direitos humanos: narrando os problemas específicos de que padecia o sistema universal de proteção, identificando as principais propostas de reforma em relação aos direitos humanos e situando nelas a decisão de extinguir a Comissão de Direitos Humanos. A Primeira Parte tem uma função, portanto, de contextualizar e sistematizar a informação necessária para que possamos avaliar a prática do Conselho desde a ótica das dificuldades que existiam na época da Comissão e que se buscou resolver com a criação do Conselho.

Na Segunda Parte, adentramo-nos já no núcleo do nosso objeto de estudo, passando a nos dedicar a descrever o novo Conselho de Direitos Humanos como órgão das Nações Unidas no Capítulo 3, assinalando suas novidades e diferenças em relação à sua antecessora em vários aspectos, tais como sua natureza jurídica, sua estrutura orgânica, agenda, métodos de trabalho e participação de outros atores nas suas atividades. Uma vez estabelecida a descrição e análise do novo órgão, no Capítulo 4 abordaremos o estudo de suas funções - que em geral se parecem muito com as da Comissão, como veremos-, seguindo a distinção clássica entre as tarefas de redação, de promoção e de proteção. Ainda nesta Parte, trataremos daquilo que se apresenta como a grande novidade do novo sistema: o Exame Periódico Universal, um mecanismo de informação universal e cíclico, criado especialmente para o novo órgão com o objetivo, dentre outros, de combater a “politização” do sistema. A finalidade desta Parte é, portanto, apresentar o novo órgão tal como foi definido na resolução que o criou (Resolução 60/251, da

Assembléia Geral) e na que definiu a sua estrutura inicial (Resolução 5/1, do mesmo Conselho).

Finalmente, na Terceira Parte, trataremos de analisar a prática do Conselho de Direitos Humanos nos seus primeiros cinco anos de funcionamento, observando como as modificações introduzidas no novo órgão materializaram-se neste período. Para isto, seguiremos a mesma divisão utilizada na Segunda Parte. Assim, o Capítulo 5 analisará os primeiros passos do Conselho, na qualidade de órgão subsidiário da Assembléia Geral; ao passo que os capítulos seguintes se dedicarão a expor o trabalho do Conselho no desenvolvimento de suas funções durante seu primeiro quinquênio de atividade, analisando no Capítulo 6 os trabalhos de redação e promoção, dando especial atenção ao funcionamento da Revisão Periódica Universal, e dedicando todo o Capítulo 7 ao intenso trabalho de proteção desenvolvido nos cinco primeiros anos pelo Conselho.

Com relação à metodologia utilizada, a moderna metodologia de investigação baseia-se em grande medida no uso da argumentação e da experimentação. No caso da metodologia jurídica, tende a preponderar a argumentação e a lógica, devido a que o objeto jurídico costuma estar relacionado a documentos de caráter legal e doutrinário. Por este motivo, a metodologia utilizada na presente pesquisa consistiu majoritariamente no método lógico-dedutivo, com consulta a trabalhos doutrinários sobre o tema, a instrumentos internacionais, a decisões de órgãos internacionais, dentre outros.

Assim, na Primeira Parte revisamos a bibliografia da área do Direito Internacional geral e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, além de relatórios e documentos das Nações Unidas sobre o seu processo de reforma e sobre a extinção da Comissão de Direitos Humanos. A informação obtida foi paralelamente contrastada com a doutrina internacionalista sobre o mecanismo

de controle no direito internacional, sobre o sistema universal de proteção dos direitos humanos, sobre a reforma das Nações Unidas, sobre as mudanças na Sociedade Internacional e sobre a criação do Conselho de Direitos Humanos.

Na Segunda Parte, consultamos os relatórios e documentos da ONU sobre a formação do Conselho de Direitos Humanos, seus principais avanços em comparação ao trabalho da antiga Comissão e seu primeiro ano de funcionamento. Nesta ocasião, também revisamos documentos relativos ao primeiro ano de funcionamento do Conselho – conhecido, como veremos, como “ano de construção institucional”- com o fim de conhecer suas principais características, moldadas em grande medida nesta etapa inaugural. Da mesma forma que na etapa anterior, repassamos os trabalhos doutrinários que analisam esta primeira etapa do Conselho a partir de uma perspectiva mais crítica, com o fim de obter diferentes enfoques sobre a matéria. Nesta ocasião, não nos restringimos a documentos puramente acadêmicos, mas também consultamos relatórios e artigos elaborados por ONGs.

Na Terceira Parte, a informação manuseada provém essencialmente da consulta da documentação elaborada pelo Conselho nestes cinco anos. Assim, analisamos os informes anuais dos órgãos, além de uma ampla quantidade de decisões, resoluções e relatórios elaborados pelo mesmo Conselho. Para contrastar a informação obtida, fizemos uso dos relatórios regulares da ONG “International Service for Human Rights”, além de outros artigos acadêmicos ou até de textos originários do próprio Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Outra metodologia utilizada neste trabalho foi a observação *in situ* e a realização de entrevistas informais com atores que atuam perante o sistema, em geral membros de ONGs. Mesmo que este tipo de metodologia não seja tão comum na área jurídica, neste caso específico provou ser de grande

utilidade, devido, principalmente, à contemporaneidade do Conselho de Direitos Humanos. O contato com professores de Direito Internacional de renome – como a Professora Boisson De Chazournes, da Universidade de Genebra-, com bibliografia especializada e atual sobre o tema em questão, e a própria presença nas sessões do Conselho, foram uma ajuda importante para que a pesquisa pudesse ser finalizada de maneira satisfatória.

Para tanto, desloquei-me duas vezes a Genebra. Na primeira ocasião, em março de 2010, atuei como voluntária junto à ONG “Geneva for Human Rights” e tive a oportunidade de participar da 10ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, tomando notas, elaborando relatórios ocasionais e reunindo-me informalmente com diversos participantes da reunião.

Na segunda ocasião, entre junho e setembro de 2010, fui àquela cidade com uma bolsa de mobilidade européia, outorgada pelo Ministério de Educação Espanhol, ocasião na qual pude realizar uma ampla consulta doutrinária na biblioteca da Universidade de Genebra, faculdade que gentilmente me recebeu no meu período de pesquisa, e na biblioteca das Nações Unidas. Neste período também pude ter conversas informais com membros de ONGs e diplomatas.

Parece-me importante mencionar que na etapa de elaboração da pesquisa encontrei como principais dificuldades o grande volume de documentos a analisar e a velocidade da atuação do Conselho - que, como veremos, reúne-se no mínimo três vezes por ano-, o que supõe ao investigador uma verdadeira corrida contra o relógio. Devido a isso, decidimos estabelecer como limite temporal para este estudo os primeiros cinco anos de atividade do órgão que, ademais, coincide com o prazo fixado pelo próprio Conselho para a revisão de seu funcionamento.

Apesar do desafio que supõe fazer uma avaliação do Conselho de Direitos Humanos com base tão somente neste primeiro período de atividade – um tempo ínfimo se comparado aos sessenta anos de trabalho de sua antecessora – esperamos ter podido trazer luz ao debate e realizar uma reflexão inicial sobre os primeiros passos do Conselho de Direitos Humanos, que é o que se pretendeu com esta pesquisa.

Conclusão:

Partindo da compreensão das particularidades do controle internacional em matéria de direitos humanos e do paradoxo fundamental que o acompanha – o de Estados soberanos, que são ao mesmo tempo fiscais e objetos de fiscalização – e reconhecendo que os limites ao exercício do controle internacional em direitos humanos encontram dificuldades em um organismo essencialmente político como é o da ONU, poder-se-ia extrair as seguintes conclusões sobre a criação do Conselho de Direitos Humanos e seus primeiros anos de prática:

1. O sistema de proteção de direitos humanos das Nações Unidas, conforme se construiu com o passar do tempo, incluiu atividades de redação, de promoção e de proteção, contando com mecanismos de caráter convencional e de caráter extra convencional. Tal sistema desenvolveu-se ao redor da Comissão de Direitos Humanos, estabelecida desde o início das Nações Unidas como organismo subsidiário do Conselho Econômico e Social, com caráter político e intergovernamental.

Com o tempo, e devido às transformações radicais que viveu a sociedade internacional durante seus 60 anos de existência, surgiu a necessidade de atualizar as Nações Unidas para incrementar a capacidade

operacional da Organização em um ambiente internacional em profunda mutação. *No âmbito dos direitos humanos, o principal produto da reforma consistiu na extinção da Comissão de Direitos Humanos, no ano de 2006, e a criação de um Conselho de Direitos Humanos para substituí-la, com a promessa de superar as dificuldades da sua antecessora em aspectos como a pouca agilidade na resposta a situações de emergência, a necessidade de aperfeiçoar seu funcionamento e, sobretudo, a suposta falta de credibilidade e “politização” no desenvolvimento de suas funções.*

2. Com o aprofundamento do estudo, observamos que, ainda que o Conselho de Direitos Humanos tenha adotado as características gerais estruturais de sua antecessora, em alguns aspectos o novo órgão promoveu mudanças importantes que merecem ser destacadas. No que diz respeito à sua *estrutura*, isto se percebe, por exemplo, no fato de ser um *órgão subsidiário da Assembléia Geral* e não mais do Conselho Econômico e Social, o que supostamente aumentou sua legitimidade e sua importância na Organização; em sua *natureza semipermanente*, que lhe permite reunir-se com maior frequência e convocar sessões extraordinárias com mais flexibilidade; em uma *ligeira modificação no número de membros* – e, por conseguinte, uma discreta modificação das maiorias na hora de votar - e um *melhor processo de seleção*.

A respeito disso, o novo sistema de eleição é direto, individual e secreto e os Estados membros são eleitos pela Assembléia Geral da ONU. Da mesma forma, estimulam-se os Estados candidatos a apresentar promessas e compromissos voluntários. Também se passou a limitar o número de mandatos consecutivos que um Estado pode exercer, foram estabelecidas obrigações para os Estados membros em exercício e se incluiu a possibilidade de suspender um Estado da condição de membro, no caso de que este cometa graves violações de direitos humanos. Com tais medidas, tem-se buscado *incrementar a qualidade dos Estados membros do Conselho*, sendo este um

debate fortemente vinculado ao da suposta politização excessiva da antiga Comissão.

3. Em termos estruturais, o Conselho herda a engrenagem de órgãos subsidiários que existiam na época da Comissão, revisando-os e reposicionando-os, segundo suas prioridades. A este respeito, a modificação mais relevante pode ser observada no âmbito do principal órgão subsidiário da Comissão – a *Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos* -, que ainda que tenha se mantido como o órgão de conhecimento técnico por excelência do Conselho, *foi transformado em um Comitê Assessor*, em um processo que se caracteriza primordialmente pela *eliminação do poder de iniciativa* que o havia marcado anteriormente e que havia sido responsável por estudos que propiciaram avanços essenciais no Direito Internacional dos Direitos Humanos na época da Comissão. Além disso, o Comitê perdeu a capacidade de criar órgãos subsidiários próprios e de emitir resoluções ou decisões, além de ver reduzidos o número de seus membros e o número de dias de suas sessões.

Relativamente aos aspectos práticos de funcionamento do Conselho, adota-se uma agenda de trabalho mais curta (somente 10 temas, em comparação com os 21 presentes na agenda da Comissão), mas igualmente flexível e que continua incluindo o exame de situações por países. No que se refere aos métodos de trabalho e regras de procedimento, seguem os esquemas utilizados na época da Comissão, mas passou-se a incluir novos métodos de trabalho (como reuniões informais e/ou consultas informativas sobre possíveis futuras resoluções e decisões, entre outras) e novos formatos de trabalho (que vão mais além das tradicionais resoluções e decisões, como, por exemplo, recomendações, conclusões ou resumos dos debates), o que empresta mais flexibilidade ao trabalho do Conselho de Direitos Humanos. No que diz respeito aos observadores perante o órgão, como as ONGs e as

Instituições Nacionais de Direitos Humanos, foram mantidos basicamente os mesmos formatos que existiam na época da Comissão.

4. No tocante às funções exercidas pelo novo órgão, o mandato do Conselho é amplo, ainda que juridicamente deficiente – vez que tem por base uma resolução e não um tratado - incluindo competências como a promoção dos direitos humanos, a proteção das vítimas, a prevenção de violações e a redação de instrumentos internacionais, dentre outras. Isto nos permite afirmar que tal mandato é praticamente idêntico ao da Comissão de Direitos Humanos na sua versão final, conforme foi se alargando com os passar das décadas e evoluindo de uma tarefa meramente codificadora até chegar a construir uma complexa rede de instrumentos de proteção. Com a criação do Conselho de Direitos Humanos, sobreveio um processo de recebimento e revisão de seus principais mecanismos – como os procedimentos especiais e o procedimento de denúncias – e o estabelecimento de um novo sistema de relatórios, apresentado como a grande novidade do sistema: a Revisão Periódica Universal.

Assim, também se dotou o Conselho de uma *função legislativa*, por meio da redação de padrões internacionais de direitos humanos, com o apoio principalmente do Comitê Assessor; e de uma *função promocional*, por meio da realização de estudos, prestação de assistência técnica e serviços consultivos aos Estados, sendo estas últimas atividades desenvolvidas em regra por meio do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

5. Relativamente à sua *função de proteção*, a Res. 60/251, de 2006, previu que os mecanismos da Comissão fossem recebidos pelo Conselho, ocasião na qual deveriam passar por um processo de racionalização e aperfeiçoamento, o que de fato aconteceu no primeiro ano de funcionamento do órgão. No que concerne aos *procedimentos especiais*, aceitou-se inicialmente todos os

mandatos existentes à época da Comissão, com a exceção dos mandatos para Cuba e Bielo-Rússia. Da mesma forma, decidiu-se realizar uma revisão individual dos mandatos; foram incorporados novos critérios para selecionar os especialistas e também se criou um novo procedimento de seleção, o qual passou a contar com uma lista pública de candidatos, a ser gerida pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os direitos humanos e por um Grupo Consultivo que tem a responsabilidade de fazer uma seleção prévia dos possíveis candidatos. A adoção de tais medidas atenua o poder absoluto de que dispunha, nesta matéria, o Presidente do órgão à época da Comissão, emprestando mais transparência ao processo como um todo. Além disso, neste primeiro ano adotou-se um Código de Conduta para definir os padrões de atuação dos titulares de mandato, o que por um lado apresenta a vantagem de unificar a conduta dos expertos, mas por outro leva consigo o risco de servir como mecanismo para limitar a independência do sistema.

Com relação ao *procedimento de denúncias*, a revisão resultou num “novo” mecanismo, mas que *repete no essencial os marcos característicos do procedimento 1503*, o qual funcionava à época da Comissão, inclusive no relativo à sua questionável *confidencialidade*. Foram realizadas, contudo, algumas alterações em âmbitos específicos, como os requisitos de admissibilidade, o grau de informação que se transmite ao autor da denúncia (que passa a ser mais frequente), a inclusão da possibilidade de que o denunciante solicite que sua identidade não seja comunicada ao Estado denunciado, e a previsão, no rol de medidas a ser adotadas no final do procedimento, da possibilidade de recomendar ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos que ofereça assistência técnica ao Estado.

6. Finalmente, temos o mecanismo de Revisão Periódica Universal, o qual é anunciado como a grande novidade do Conselho e que se caracteriza por, dentre outros pontos, seu forte caráter intergovernamental, a plena participação

do Estado interessado e a natureza cooperativa do exame. A principal razão para o entusiasmo em relação à RPU é o seu potencial para combater a politização, já que, ao pretender fazer, a cada certo tempo, um exame geral da situação dos direitos humanos na totalidade dos Estados membros das Nações Unidas, estar-se-ia evitando a utilização de critérios dúbios e parciais na hora de escolher quais países terão sua situação de direitos humanos avaliada. A aludida universalidade se refere, assim, não somente ao objeto de estudo (todos os Estados membros da ONU), mas também aos direitos tidos como referência (já que o exame toma por base a Carta da ONU, a Declaração Universal, os tratados dos quais o Estado examinado seja parte e as promessas e compromissos voluntários por ele assumidos).

7. Com relação ao trabalho desenvolvido pelo Conselho nos seus primeiros anos, considerando sua condição de órgão na estrutura da ONU, nos parece importante ressaltar alguns aspectos relacionados com a natureza do órgão e com as medidas adotadas para melhorar a qualidade de seus membros. Com relação ao primeiro aspecto, vale a pena assinalar, por um lado, que a natureza semipermanente do órgão efetivamente foi traduzida em um *importante aumento de sua atividade* em comparação com a Comissão, possibilitando uma *resposta mais imediata às situações de emergência em direitos humanos*, como temos observado nas resoluções aprovadas pelo Conselho em temas como o golpe de Estado em Honduras, o terremoto no Haiti e a situação dos direitos humanos na Líbia e na Síria.

Por outro lado, relativamente ao seu estatuto na estrutura orgânica da ONU, vimos que *os países membros da Organização ainda não estão prontos para dar aos direitos humanos o lugar institucional que lhes corresponderia no seio das Nações Unidas, com um órgão principal dedicado à questão, na qualidade de um dos três pilares básicos da Organização*. Apesar de lamentarmos esta decisão, sobretudo pelo simbolismo que representa, retomamos o argumento já exposto no Capítulo 5, no sentido de que a

elevação do estatuto do Conselho à condição de órgão principal da ONU *não teria necessariamente um impacto determinante* no funcionamento do órgão nem na resolução das debilidades que afetavam a Comissão - e que se pretendeu sanar com a criação do Conselho de Direitos Humanos – como tampouco o resolve, ademais, a subsidiariedade do Conselho à Assembleia Geral. *De mais relevância para este tema seria uma melhor definição de competências entre a Terceira Comissão da Assembleia Geral e o Conselho e uma maior coordenação de atividades com a Quinta Comissão*, que é a responsável pelas destinações orçamentárias do Conselho, de modo a assegurar o correto financiamento de suas atividades.

8. Também vimos que as mudanças introduzidas na condição *de membros do Conselho*, tanto em seus aspectos quantitativos como qualitativos, aparentemente não tiveram maior alcance, já que, com relação ao primeiro aspecto – e a despeito das vozes contrárias –, a diferença na distribuição de cadeiras *não teve um impacto real*, além do de exigir um maior grau de coordenação com os países que não somente formam a maioria no Conselho, mas que são também a maioria na Sociedade internacional. No âmbito qualitativo, com relação aos ajustes no processo de seleção destinados a obter uma melhoria no processo de seleção dos membros, ainda que, em princípio, vejamos como positiva a realização de eleições secretas, a limitação do número de mandatos consecutivos que um Estado pode exercer, a possibilidade de suspender um Estado membro no caso de que ele cometa graves violações dos direitos humanos e a prática de apresentar promessas e compromissos voluntários, estas medidas não parecem ter sido efetivas no seu objetivo de “melhorar a qualidade dos membros”.

Na verdade, *na prática, os Estados continuam aplicando o hábito de decidir previamente, e por meio de negociações políticas, os candidatos que serão eleitos* – o que se conhece como listas fechadas ou “*clean slates*” - utilizadas na época da Comissão. Da mesma forma, *o debate sobre uma*

suposta deficiência nos membros eleitos para o órgão é falso já que, como argumentaremos mais adiante, *nega a natureza essencialmente intergovernamental e política do órgão que se manifesta em sua opção também política* por restringir tanto a presença de expertos como o conceito de plena representatividade no seio do Conselho dos diferentes Estados que compõem a Sociedade internacional.

9. Com relação ao trabalho do Comitê Assessor, este examinou um variado leque de temas, resultando numa produção normativa consistente para tão pouco tempo de atuação e que inclui a elaboração de um projeto de declaração, um projeto de princípios e diretrizes, três estudos finais, além da análise de outros vários assuntos de caráter substantivo. Entre as dificuldades enfrentadas pelo Comitê Assessor, pode-se destacar essencialmente a limitação de suas atividades estritamente nas tarefas solicitadas pelo Conselho – ainda que na prática nem sempre receba deste último as orientações necessárias para o bom desenvolvimento desta tarefa– e o correlato debate sobre a possibilidade de utilização de algum poder de iniciativa.

Neste âmbito do Conselho, o ambiente não sugere uma abertura para permitir uma atuação mais proativa por parte do seu principal órgão assessor. Esta situação levou, na prática, a uma perda de influência do Comitê e de sua capacidade para impulsionar o desenvolvimento de uma normativa internacional sobre os direitos humanos, como fazia sua antecessora. Por esta razão, ao menos em relação ao Comitê Assessor, podemos concluir que se deu um importante passo para trás, no sentido de aprofundar a natureza intergovernamental e, por conseguinte, política, do sistema, em detrimento de uma maior participação de expertos independentes.

10. Com relação à prática do Conselho no exercício de suas funções, temos podido observar, por um lado, que este órgão não somente deu continuidade à

tarefa de redação, como também tem realizado um importante trabalho nesses primeiros cinco anos de atividade, tanto dando seguimento e finalizando processos herdados de sua antecessora – entre os quais destacamos a aprovação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, a Declaração sobre os direitos dos povos indígenas e o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – quanto tomando a iniciativa para propor estudos e nova legislação em áreas até então não contempladas, como a eliminação da discriminação contra as pessoas afetadas pela lepra e a educação e formação em direitos humanos.

Com relação às suas *atividades no âmbito promocional*, ainda que as diversas tarefas do Conselho já contenham em si mesmas um fator importante neste aspecto, a tarefa promocional propriamente dita se encontra a cargo do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que a exerce, em paralelo ao que se passava na época da Comissão, por meio da concessão de bolsas de aperfeiçoamento, oficinas de formação, atividades de informação pública, dentre outros.

11. Relativamente à prática do Conselho sobre a *Revisão Periódica Universal*, convém recordar que este primeiro ciclo esteve marcado pela indefinição que costuma acompanhar os mecanismos recém instituídos de um órgão que, em si mesmo, é igualmente jovem. No que se refere às recomendações formuladas - que, como temos visto, têm natureza individual - estas se caracterizaram por sua heterogeneidade (foram apresentadas recomendações de todo tipo: as objetivas, as muito gerais, as vazias e até as contrárias às normas de direitos humanos) e abundância (a porcentagem de aceitação por parte dos Estados foi bastante alta). Igualmente variadas foram as respostas dos Estados às recomendações – com a utilização frequente da tática de postergar a apreciação de uma recomendação para um momento posterior ou de sutilmente rechaçá-la. Tudo isso faz com que fatores como o alto número de

recomendações formuladas e a alta porcentagem de aceitação das recomendações sejam indicadores de credibilidade relativa na hora de avaliar o procedimento.

No que diz respeito ao desenvolvimento da Revisão, no diálogo interativo foram observadas, entre outras, as seguintes tendências: a levar “Estados amigos” para que tenham comentários favoráveis durante a revisão, evitando assim o aprofundamento do debate noutros temas realmente de interesse; a escassez de comentários verdadeiramente críticos e a predominância de comentários elogiosos; a tendência entre os Estados de concentrar-se, como regra geral, nos temas de seu próprio interesse ao invés de concentrar-se nos problemas de direitos humanos do Estado examinado.

12. *Observe-se que o objetivo da RPU não é de duplicar o trabalho já exercido pelos órgãos para fiscalizar a aplicação dos tratados de direitos humanos e os procedimentos especiais, mas complementá-lo.* Neste sentido, pode-se distinguir destes outros mecanismos por algumas características, como seu caráter essencialmente interestatal, o fato de que as recomendações emanam do Estado individualmente e não do Conselho como órgão; a possibilidade de aceitação ou rejeição da recomendação por parte do Estado examinado, com a consequência de que somente as recomendações aceitas devem ser implementadas; a universalidade da revisão e dos direitos objetos da revisão.

Ainda a este respeito, há registros de intercâmbio positivo de informação entre a RPU e os demais mecanismos – por exemplo, algumas recomendações formuladas durante a RPU foram utilizadas pelos órgãos encarregados de verificar o cumprimento dos tratados de direitos humanos ou pelos procedimentos especiais e, por outro lado, muitos Estados utilizaram sua participação na RPU para comentar suas atividades perante aqueles

mecanismos – e seria possível, inclusive, afirmar que em certo sentido a Revisão Periódica Universal tem funcionado como um mecanismo de estímulo à implementação das obrigações dos procedimentos especiais e dos órgãos estabelecidos em virtude dos tratados. Desta forma, defendemos sua natureza híbrida: promocional, mas também protetora dos direitos humanos.

13. Como aspectos positivos destes primeiros anos da Revisão, poderíamos destacar, dentre outros, a possibilidade de realizar um exame da situação dos direitos humanos em todos os Estados membros das Nações Unidas; a ampla participação dos Estados no processo; a possibilidade de construir um espaço de diálogo entre Estados e ONGs; e a criação de uma ideia de conjunto com o sistema de proteção dos direitos humanos da ONU. Como dificuldades, ressaltaríamos a insuficiência e má distribuição do tempo para a revisão; a debilidade da *troika*; o número excessivo de recomendações, além da sua heterogeneidade; a ausência de assessoria de especialistas em direitos humanos; o reduzido espaço para a participação de atores não estatais, como as ONGs; e a questionável sustentabilidade financeira do mecanismo.

Finalmente, como principal desafio para o futuro, apontaríamos a necessidade de encontrar um equilíbrio entre a noção de diálogo cooperativo e exercício de crítica construtiva. E, sobretudo, o imperativo de superar a prática estabelecida por um grande número de Estados de utilizar a Revisão Periódica Universal como instrumento político para a defesa dos seus interesses e não como um instrumento para a promoção e proteção dos direitos humanos, que é a função para a qual foi criado.

14. Com relação à *prática do procedimento de denúncias*, passado um período inicial de estruturação, pode-se afirmar que o Conselho foi relativamente produtivo em analisar e decidir sobre as situações apresentadas por meio desse instrumento. Apesar da ausência de dados públicos para se

avaliar se as modificações introduzidas com o “novo” procedimento têm significado uma efetiva melhora do mecanismo com relação à Comissão – por exemplo, se a flexibilização do requisito de admissibilidade de fato tem repercutido num aumento do número de demandas apresentadas ou se o fato de que os peticionários sendo informados com mais frequência sobre os passos do procedimento tem resultado em um maior grau de satisfação com o sistema -, com base na informação disponível somente podemos afirmar que a maior parte dos casos examinados foram descontinuados – como, por exemplo, os casos de Quirguistão, Maldivas, Turcomenistão, República Democrática do Congo e Guiné.

De uma maneira geral, resta concluir que a falta de dados públicos – consequência direta da *confidencialidade* – *tem por resultado um desinteresse geral no procedimento*, o que pode ser observado claramente no pouco material doutrinário e de ONGs disponível sobre o tema. Ainda que o novo procedimento de denúncias tenha atacado – ao menos parcialmente – dois dos importantes problemas do procedimento 1503 (como a demora na tramitação e a escassez de informação para o denunciante), do nosso ponto de vista uma melhora real do procedimento passa necessariamente por uma flexibilização do traço de *confidencialidade*, cenário que não parece muito provável no momento, tendo em vista a oportunidade perdida durante o processo de revisão do funcionamento do Conselho, finalizado em março deste ano, e que manteve intacto o procedimento de denúncias.

15. Com relação ao trabalho de *proteção dos procedimentos especiais*, este de manifestou na *continuidade* da prática de engatar diálogos interativos com os titulares de mandato, sem falar na *definição e estabelecimento de um novo processo de seleção e nomeação dos especialistas*, além da redação e aprovação de um *Código de Conduta* para os mesmos. A este respeito, o novo processo de nomeação oferece a vantagem de ser mais transparente, quando comparamos com o que se realizava na Comissão, e de permitir tanto uma

maior participação estatal, quanto um maior controle político sobre a decisão do Presidente do Conselho, ainda que seja inegável, como é de se supor em um órgão com tais características, o papel das negociações políticas em dita nomeação.

Com respeito ao *Código de Conduta*, como a prática tem demonstrado, apesar da vantagem de dar previsibilidade ao trabalho dos procedimentos especiais, dando um *passo adiante na sua institucionalização*, tal documento *também simboliza o risco de servir de instrumento para restringir a independência dos titulares de mandatos de procedimentos especiais*. Com efeito, todos os mandatos renovados passaram a incluir uma referência a dito código e em seu *segundo ano de atividades o Conselho estabeleceu uma ferramenta formal para vetar a renomeação automática de um titular de mandato no caso de um suposto descumprimento do Código de Conduta*. Da mesma forma, na 11ª sessão, o Conselho voltou a aprovar uma resolução recordando aos titulares de mandatos a obrigação de exercer suas funções em estrito cumprimento ao referido documento. Outrossim, neste primeiro quinquênio a referência ao Código de Conduta foi utilizada como ferramenta para criticar o trabalho dos especialistas, no caso de discordância com relação ao conteúdo de um estudo ou com relação a alguma prática adotada pelo titular de mandato.

16. Em termos substantivos, esta etapa inicial esteve marcada pelo processo de revisão, criação e extinção de mandatos. Com relação à revisão dos mandatos, esta não *parece haver suposto uma reflexão real sobre o conteúdo e eficácia dos mandatos* em si mesma, sendo observado que em linhas gerais o sistema se manteve mais ou menos o mesmo, com a extinção de alguns mandatos, como o da República Democrática do Congo, e a criação de outros, como o mandato sobre o *acesso à água potável e saneamento* e o mandato *sobre as formas contemporâneas de escravidão*. A revisão dos mandatos temáticos, em regra, foi tranquila, com a exceção de alguns

assuntos, como a *liberdade de religião e de credo; a situação dos defensores de direitos humanos, a liberdade de expressão e de opinião, a tortura e outros tratamentos ou castigos cruéis, desumanos ou degradantes; as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias; e a liberdade de opinião e expressão*, nos quais houve tensão e ataques contra os especialistas. O caso dos mandatos por países, um dos temas mais controvertidos desde a época da Comissão, também alcançou seu grau de tensão, como era de se esperar.

Com relação ainda às situações por países, vale a pena recordar que estas também foram abordadas no âmbito das sessões extraordinárias do Conselho, as quais foram abundantes nestes primeiros anos. Assim, neste período, o Conselho tratou da situação dos direitos humanos na Palestina e Territórios árabes ocupados, Sudão, República Democrática do Congo, Costa de Marfim, Líbia, Síria, dentre outros. De todo estes, o tema que mais ocupou a atenção do Conselho neste período, como também acontecia na época da Comissão, foi o da Palestina e Outros Territórios árabes ocupados, que mereceu a atenção da maior parte das sessões especiais e de um grande número de resoluções, decisões e estudos.

17. Finalmente, é de se insistir em que *não é por uma simples casualidade que as mesmas críticas que se dirigiam à Comissão são as que se dirigem hoje ao seu sucessor. A acusação de politização deve-se, em essência, à natureza política do órgão e isto não se apaga automaticamente por meio de alguns consertos institucionais essencialmente formais. Aliás, se bem existia uma unanimidade sobre a existência de excesso de influência política no trabalho da Comissão, as razões para o diagnóstico não eram compartilhadas pelos diferentes grupos, com opiniões diferentes variando entre os que entendiam que a politização se devia à excessiva intromissão e atuação seletiva do órgão nas situações por países e os que viam, ao contrário, a atuação do Conselho como deficiente. Num ambiente heterogêneo e tão cheio de tensões como é este foro – e como é a própria Organização das Nações Unidas e o tema dos*

direitos humanos – é inevitável a existência constante de críticas e de escassos pontos de concordância entre as partes.

O intento de extirpar completamente a politização em um órgão como o Conselho de Direitos Humanos soa como um esforço inútil para evitar seu próprio destino e uma manipulação para evitar a constituição de um órgão que represente verdadeiramente todos os pontos de vista dos Estados que compõem a Sociedade internacional. Por se tratar de um órgão intergovernamental, composto de representantes que personificam os diversos e heterogêneos Estados membros da ONU com seus respectivos interesses nacionais, é inevitável que a principal moeda de troca seja as negociações políticas, como tem demonstrado estes primeiros anos de criação e funcionamento do Conselho.

18. Desde a decisão inicial de que a Comissão de Direitos Humanos fosse instituída como um órgão intergovernamental, passando pelo fato de que esta continua sendo a estrutura escolhida pela Assembleia Geral para o Conselho de Direitos Humanos, convém lembrar que o fato de que seja um órgão intergovernamental não é forçosamente algo ruim. Como sabemos, as decisões adotadas por um órgão composto por representantes estatais tem a vantagem de que já estão dotadas de uma dose importante de realismo político e possuem mais possibilidade de serem implementadas do que as decisões adotadas por organismos compostos exclusivamente por especialistas. Ademais, temos o exemplo da mesma Comissão de Direitos Humanos, a qual era um órgão intergovernamental, mas que, apesar de todas as críticas que lhe foram feitas e das restrições em seu mandato, teve uma importante trajetória na evolução e contribuição para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nada impede que aconteça o mesmo com o Conselho, ainda que, no momento, qualquer afirmação neste sentido resulte prematura.

Destarte, *de uma maneira geral, o Conselho de Direitos Humanos tem uma natureza crescentemente estatal* e isto se faz perceber em vários detalhes de sua estrutura e atuação: a mesma decisão de *acumular em si os órgãos subsidiários que antes pertenciam ao seu principal órgão assessor*, passando por *tirar a autonomia do Comitê Assessor* - seu principal órgão de especialistas; a *criação de um mecanismo como o EPU, com um caráter essencialmente governamental e com a praticamente inexistente participação de especialistas*; as *tentativas de controlar a atuação do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos* e as iniciativas de *limitar a independência dos titulares de mandato* dos procedimentos especiais por meio da utilização manipulada do Código de Conduta. A tensão política própria do sistema se vê agravada, ainda por cima, pela falta de representatividade dos países em desenvolvimento em outros foros de decisão das Nações Unidas, como o Conselho de Segurança, levando a que o Conselho de Direitos Humanos seja o cenário propício para extravasar esta demanda acumulada de exposição das visões e reivindicações deste grupo de Estados aos demais membros da Sociedade internacional.

19. Em suma, ainda que seja muito cedo para se avaliar de maneira conclusiva o Conselho de Direitos Humanos – recorde-se que a Comissão demorou várias décadas para desenvolver seus mecanismos de promoção e proteção – sustentamos que as soluções adotadas com a constituição do novo órgão não resolvem os problemas reais que supostamente fundamentaram a proposta de reforma. Em outras palavras, a politização e a utilização do duplo critério de avaliação são problemas de ordem política, que em grande parte estão *relacionados à natureza do órgão em si*, como vimos, mas também com o mesmo *paradoxo fundamental* que tem acompanhado a proteção internacional dos direitos humanos desde o seu início: a velha – e, contudo, ainda atual- *confrontação entre os valores de soberania e não intervenção*, típicas do mundo westfaliano, por um lado, e a *decisão de aceitar como legítima a fiscalização internacional da conduta estatal em matéria de direitos humanos* por outro. A contradição se mostra ainda mais relevante devido ao

fato de que a fiscalização deve estar a cargo dos mesmos Estados que permitiram, se não cometeram eles mesmos por meio de seus agentes estatais – as violações de direitos humanos denunciadas.

Neste sentido, e tomando como base a experiência da Comissão de Direitos Humanos, o pouco tempo de atuação do Conselho, o fato de que o ambiente político dentro do mesmo corresponde à realidade das relações internacionais dos últimos anos e de que as condições formais e estruturais do órgão, ainda que sejam relevantes, podem ser flexibilizadas segundo a vontade política dominante do momento, é natural concluir que a maneira pela qual o Conselho será recordado pela história dependerá, no final das contas, da evolução da política e das relações internacionais ao longo dos anos que se seguirão.